

УНИВЕРСИТЕТ ПРОКУРАТУРЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

РЕАЛИЗАЦИЯ КОНЦЕПЦИИ
ЦИФРОВОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ
ОРГАНОВ И ОРГАНИЗАЦИЙ
ПРОКУРАТУРЫ В СОВРЕМЕННЫХ
УСЛОВИЯХ

Сборник материалов
круглого стола
(Москва, 11 июня 2019 г.)

Москва • 2019

УДК 347.963+316.772.5

ББК 67.72+74.04

Р31

Под общей редакцией Е.Ю. Лихачевой, заведующего кафедрой организационно-аналитического обеспечения деятельности и управления в органах прокуратуры Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидата юридических наук.

Сборник подготовили (включая научное редактирование) сотрудники кафедры организационно-аналитического обеспечения деятельности и управления в органах прокуратуры Университета прокуратуры Российской Федерации:

М.В. Колесов, кандидат юридических наук;

Э.Э. Агаронова, кандидат социологических наук.

Рецензенты:

Л.А. Щербич, доцент кафедры прокурорского надзора за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности и участия прокурора в уголовном судопроизводстве Университета прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент;

А.А. Тимошенко, старший прокурор первого отдела управления по надзору за расследованием уголовных дел в Следственном департаменте МВД России и ФССП России Главного управления по надзору за расследованием особо важных дел Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук, доцент.

Реализация Концепции цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры в современных условиях: сб. материалов круглого стола (Москва, 11 июня 2019 г.) / под общ. ред. Е.Ю. Лихачевой; Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2019. – 76 с.

В сборнике освещены актуальные вопросы реализации мероприятий Концепции цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры, доступа граждан к правосудию с использованием государственной автоматизированной системы правовой статистики, вопросы электронного документооборота, подняты проблемы внедрения цифровых технологий в прокуратурах, рассмотрены вопросы организации работы по профессиональному обучению и воспитанию молодых специалистов, повышения квалификации прокурорских работников всех звеньев органов прокуратуры и иные вопросы в данной сфере.

Для практических и научных работников органов и организаций прокуратуры, слушателей факультета профессиональной переподготовки и повышения квалификации Университета прокуратуры Российской Федерации.

УДК 347.963+316.772.5

ББК 67.72+74.04

© Университет прокуратуры
Российской Федерации, 2019

Предисловие

Цифровая трансформация органов и организаций прокуратуры Российской Федерации – одна из основных задач, решаемых в настоящее время.

Данный сборник содержит тезисы выступлений руководителей структурных подразделений Генеральной прокуратуры Российской Федерации, статьи научных и педагогических работников Университета прокуратуры Российской Федерации и его филиалов, а также Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

В выступлениях освещены актуальные вопросы реализации мероприятий Концепции цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры (далее – Концепция), внедрения в деятельность органов прокуратуры специального программного обеспечения государственной автоматизированной системы правовой статистики (ГАС ПС) в части модуля «Учет работы прокуроров», о доступе граждан к правосудию с использованием ГАС ПС, вопросы документооборота в условиях развития информационно-коммуникационных технологий, создания единой межведомственной цифровой онлайн-платформы для работы с единым электронным делом, подняты проблемы внедрения цифровых технологий в прокуратурах районного звена и иные вопросы в данной сфере.

Достоинство содержания выступлений заключается также в их практической направленности, отражении положительного опыта организации работы по профессиональному обучению и воспитанию молодых специалистов, повышению квалификации имеющихся кадров и т.д.

Как в выступлениях практических работников, так и в статьях научных и педагогических работников содержатся также теоретические положения, раскрывающие отдельные вопросы и проблемы внедрения в органы прокуратуры различных автоматизированных систем.

Прошло более семи лет после передачи органам прокуратуры Российской Федерации функции ведения государственно-

го единого статистического учета заявлений и сообщений о преступлениях, состоянии преступности, раскрываемости преступлений, состоянии следственной работы и прокурорского надзора.

Реализована пилотная зона в составе 28 прокуратур субъектов по линии государственной статистики и 8 прокуратур – по ведомственной статистике. В 2019 г. в пилотную зону будут включены еще 49 прокуратур (всего 77 субъектов). Сегодня уголовно-правовая статистика – составная часть общей цифровизации органов прокуратуры.

Работа по реализации комплекса мероприятий по внедрению ГАС ПС продолжается, расширены функциональные возможности системы, проведена унификация пользовательских интерфейсов, введено в опытную эксплуатацию модернизированное специальное программное обеспечение.

На основе развития возможностей ГАС ПС внедряется юридически значимый электронный документооборот и осуществляется интеграция с системой межведомственного электронного документооборота – единой межведомственной цифровой онлайн-платформы взаимодействия прокуроров и руководителей государственных органов всех уровней. Также разрабатываются и внедряются другие автоматизированные системы, такие как АИК «Кадры», АИС «Пенсия» и др.

Учитывая большую роль органов прокуратуры в общем процессе цифровизации страны, Университет прокуратуры Российской Федерации проводит подготовку новых кадров с учетом современных требований к работе в цифровой среде, а также повышает квалификацию работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации.

Материалы выступлений позволяют не только ознакомиться с определенным опытом организации работы на местах, но и приобрести дополнительные знания, необходимые для повседневной деятельности прокурорских работников.

Полагаем, что данный сборник материалов будет востребован всеми работниками органов прокуратуры и окажет им помощь в повышении эффективности своей деятельности.

Е.Ю. Лихачева,
заведующий кафедрой
организационно-аналитического
обеспечения деятельности
и управления в органах прокуратуры
Университета прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических наук

А.В. Шекк,
заместитель начальника
Главного управления
правовой статистики
и информационных технологий
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

Меры по реализации мероприятий Концепции цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры в рамках национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»

Современные информационные технологии стали неотъемлемой частью повседневной жизни и управленческих процессов во всех отраслях экономики.

На основе этих тенденций Президентом России даны поручения о формировании национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации», которая должна быть исполнена до конца 2024 г.

Генеральная прокуратура единственная из всех федеральных органов включена в указанную программу отдельным разделом. Программа предусматривает обеспечение всех сотрудников современными автоматизированными рабочими местами и сервисами работы с цифровыми данными на базе защищенной катастрофоустойчивой инфраструктуры Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Этому предшествовали мероприятия, к реализации которых мы приступили еще в 2017 г. в рамках цифровой трансформации органов прокуратуры.

В феврале 2018 г. совместным приказом Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Минкомсвязи России был утвержден паспорт проекта цифровой трансформации органов прокуратуры. Совместным приказом Генерального прокурора Российской Федерации и Министра цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации от 10.06.2019 № 382/263 уточнены цели и задачи на 2019–2021 го-

ды. В 2018 г. разработан системный проект, созданы базовые инфраструктурные и прикладные сервисы во всех органах прокуратуры.

В прошлом году удалось определить не только концептуальные направления трансформации, но и достичь конкретных результатов. Впервые на государственном уровне применяется сервисная модель предоставления рабочих мест с набором базовых цифровых сервисов для прокурора.

Основная цель всех намеченных мероприятий – существенное сокращение сроков прохождения документооборота и обеспечение возможности реагирования прокуроров на нарушения закона в режиме онлайн.

Менее чем за год все органы прокуратуры объединены в единую защищенную сеть передачи данных. Подобную работу большинство органов государственной власти осуществляли на протяжении последних десяти лет.

В настоящее время единая защищенная сеть передачи данных проходит опытную эксплуатацию и включает в себя более трех тысяч объектов. В названной сети реализовано два независимых сегмента с различным классом защиты информации – это закрытый и открытый контуры. Закрытый контур предназначен для работы с информационными системами органов прокуратуры. Открытый – для взаимодействия с внешними государственными системами.

В текущем году мы проводим работы по модернизации и совершенствованию сети. Уже увеличена пропускная способность сети, будет организовано резервирование каналов, а также появятся дополнительные (в количестве семи) точки коммутации с RSNет.

За счет оптимизации бюджетных расходов в 2018 г. построены структурированные кабельные сети в почти 300 прокуратурах. В 2019 г. их построят для 20 тыс. рабочих мест, до 2020 г. данные работы будут завершены. Реализована возможность проведения совместных с городскими и районными прокурорами совещаний, семинаров, заседаний коллегии в режиме видеоконференц-связи.

В текущем году запускается процесс перехода органов прокуратуры Российской Федерации на IP-телефонию с возможностью совершения видеозвонков и аудиоконференций. В планах этого года доведение данной услуги до 20 тыс. рабочих мест.

До 2021 г. включительно планируется полностью заменить парк автоматизированных рабочих мест по сервисной модели. Для этого в текущем году планируется поставить на рабочие места 17 тыс. компьютеров в дополнение к 3 тыс. уже имеющихся. Мы исходим из принципа, что у каждого работника должен быть типовой АРМ, подключенный к закрытому сегменту ЕЗСПД, в котором имеется доступ практически ко всем информационным системам органов прокуратуры.

Это не просто новые компьютеры, эти уже настроенные АРМ. На них уже предустановлены программные продукты, а в сервисную модель включены все необходимые лицензии и техническая поддержка пользователей, а в случае поломки и по наступлении срока обновления парка техники подрядчик производит замену оборудования бесплатно в рамках действующего контракта.

Безусловно, важное направление работы – замена морально и физически устаревшего оборудования, поставленного в прокуратуры в рамках создания и развития ИСОП. Для этого в 2019–2020 гг. будет обеспечена миграция 86 региональных информационных вычислительных центров в единый центр обработки данных, а также организован переход на централизованные решения АИК «Кадры» и АИС «Пенсия».

С целью организации электронного документооборота Генеральным прокурором издан приказ о внесении изменений в порядок делопроизводства.

Разработана подсистема АИК «Надзор-WEB», которая предусматривает переход на юридически значимые процессы электронного документооборота и надзорного производства, основанные на современных WEB-технологиях. Подсистема введена в опытную эксплуатацию в прокуратурах Новгородской, Псковской, Ростовской, Челябинской областей и При-

волжской транспортной прокуратуре. С 1 июля 2019 г. планируется ее внедрение в Генеральной прокуратуре Российской Федерации. А с 1 июля 2020 г. в системе электронного документооборота должны начать работать аппараты 65 прокуратур субъектов Российской Федерации, 25 из них вместе с прокуратурами районного звена.

Также проводились работы по расширению функционала федеральной государственной информационной системы «Единый реестр проверок». Внедрены электронный паспорт контрольно-надзорного мероприятия, сервисы информирования юридических лиц о запланированных проверках и другие функции. В настоящее время в системе работают более 1800 прокуроров, 5700 контролирующих органов и 50 тыс. их работников.

В 2019 г. в ЕРП будут реализованы следующие функции:

механизмы предоставления сведений из электронных паспортов контрольно-надзорных мероприятий ФГИС ЕРП заинтересованным негосударственным информационным системам и ресурсам, в том числе ресурсу «Бизнес-навигатор МСП»;

присвоение в ФГИС ЕРП учетного номера любому контрольно-надзорному мероприятию вне зависимости от наличия согласования на его проведение с органами прокуратуры Российской Федерации.

В планах 2020 г.:

реализация в ФГИС ЕРП возможности размещения и согласования (в том числе с использованием усиленной квалифицированной электронной подписи) прокурором в электронном виде плановых и внеплановых проверок с использованием сведений из системы межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ);

интеграция ФГИС ЕРП с Федеральным реестром государственных и муниципальных услуг через СМЭВ для использования общих справочников нормативно-справочной информации, разработка и выведение в СМЭВ новых видов сведений, предоставляемых ФГИС ЕРП, обеспечение направления и согласования планов проверок в электронном виде, организация пилотного проекта с одним ведомством по согласованию внеплановых проверок в электронном виде.

Следует остановиться на новинке 2018 г. – программе для ЭВМ «Информационно-аналитический комплекс по противодействию незаконным материалам в сети Интернет «ОКО», которая прошла опытную эксплуатацию. Цель данной программы – мониторинг информации, распространение которой ограничено или запрещено, в средствах массовой информации и на интернет-ресурсах.

Необходимо отметить, что в тех прокуратурах, где работники правильно понимают назначение программы и активно используют ее возможности, выявлены многочисленные нарушения закона, приняты меры реагирования. Имеется понимание, что находящиеся в распоряжении органов прокуратуры информационные системы и ресурсы не позволяют в полной мере автоматизировать текущие процессы надзорной, основной, деятельности прокурора, поэтому в отдельное направление выделена работа по созданию сервисов цифровой трансформации.

В течение 2019–2021 гг. планируется:

реализация возможности подачи обращения и записи на прием в органы прокуратуры Российской Федерации в электронном виде на Едином портале государственных и муниципальных услуг (функций) (ЕПГУ) для всех органов прокуратуры Российской Федерации. Сейчас эта работа уже начата, подписан соответствующий приказ Генерального прокурора Российской Федерации, подобные обращения способны принимать и обрабатывать прокуратуры, в которых установлен АИК «Надзор» или «Надзор-WEB», но это отнюдь не все прокуратуры;

проведение апробации пяти сервисов по автоматизации надзорной деятельности. Сейчас не буду забежать вперед и говорить о том, какие именно сервисы будут, поскольку окончательное решение по ним еще не принято;

создание на едином портале органов прокуратуры Российской Федерации информационно-аналитического ресурса «Противодействие коррупции»;

реализация пилотного проекта с одним ведомством по предоставлению возможности оформления в личном кабинете на ЕПГУ заявлений о преступлениях и правонарушениях.

(в рамках работы по созданию суперсервиса «Подача сообщений о правонарушении он-лайн»);

добавление на едином портале органов прокуратуры Российской Федерации нового компонента – публичной карты преступности.

Весьма важен вопрос о защите наших информационных ресурсов и аттестации по требованиям безопасности информации объектов информатизации.

В 2018 г. аттестовано по требованиям безопасности информации 383 объекта, из них 365 автоматизированных рабочих мест, 18 выделенных помещений. На 2019–2021 гг. существенно увеличено финансирование этого направления работ для того, чтобы дать возможность обрабатывать на АРМ сведения, составляющие государственную тайну, в каждой прокуратуре.

В 2018 г. завершен второй этап работ по созданию ведомственного сегмента государственной системы обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак на информационные ресурсы Генеральной прокуратуры Российской Федерации (ГосСОПКА). Развернуты центры обработки данных названного сегмента в Центральном, Южном, Северо-Западном и Приволжском федеральных округах. С помощью указанной системы в ежедневном режиме проводится снятие информации о поступающих атаках на информационные ресурсы прокуратуры, проводятся мероприятия по их нейтрализации.

В текущем году мы планируем провести аттестацию вдвое большего количества, чем в прошлом году, автоматизированных рабочих мест (800) в прокуратурах и завершить работы по третьему (завершающему) этапу создания системы ГосСОПКи для введения ее в 2020 г. в эксплуатацию на всей территории Российской Федерации.

Приняты дополнительные меры по активизации использования средств электронной подписи в практической деятельности прокуроров, в том числе при организации информационного взаимодействия с государственными органами. Удостоверяющим центром выданы квалифицированные сертификаты

ключей проверки электронных подписей руководству Генеральной прокуратуры Российской Федерации, практически завершена выдача начальникам и работникам подразделений Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

В текущем году запланировано развертывание региональных центров регистрации Удостоверяющего центра во всех прокуратурах субъектов Российской Федерации.

Говоря о цифровизации, нельзя не отметить мероприятия по созданию и развитию государственной автоматизированной системы правовой статистики. В этом году в пилотную зону будут включены еще 49 прокуратур (всего 77 субъектов).

Проводятся необходимые подготовительные мероприятия по оснащению. Также в этом году запланировано полномасштабное обучение работников прокуратур и правоохранительных органов, входящих в третью очередь ГАС ПС.

В рамках развития системы организованы работы по созданию закрытого контура для обработки первичных данных, отнесенных к государственной тайне. В личном кабинете пользователей планируется открыть доступ к компоненту «Уголовные дела», который позволит формировать статистические карточки в зависимости от принятого процессуального решения. Таким образом, в перспективе мы откажемся от использования АРМов, все прокуроры будут работать непосредственно на портале.

В статистической отчетности прокуроры получают возможность ее утверждения электронной подписью.

Для построения произвольных таблиц на основе документов первичного учета совершенствуется конструктор отчетов.

Немаловажны в работе органов прокуратуры открытость и удобство работы пользователей. В текущем году мы планируем ввести в промышленную эксплуатацию единый портал органов прокуратуры. Его открытая часть предназначена для работы с внешней средой (публикация новостей, информации, обязательной к раскрытию, и прием обращений). Закрытый контур портала – это основное рабочее место прокурора, при входе на который он имеет доступ ко всем информационным системам и сервисам. Обеспечен информационный обмен между контурами портала.

Одно из направлений работ также состоит в обучении работников прокуратуры согласно требованиям цифровой трансформации. В текущем году планируется обучить до пяти тысяч работников. Для этого на внутреннем портале органов прокуратуры Российской Федерации должна быть создана платформа электронного обучения, совместимая с подобной платформой, имеющейся в распоряжении Университета прокуратуры Российской Федерации.

С.С. Ямщикова,
заместитель начальника
информационно-аналитического
управления Главного
организационно-аналитического
управления – начальник отдела
ведомственной статистики
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

**Внедрение в деятельность органов прокуратуры
специального программного обеспечения
государственной автоматизированной системы
правовой статистики в части модуля
«Учет работы прокуроров»**

Внедрение государственной автоматизированной системы правовой статистики в работу органов прокуратуры – одна из задач по реализации цифровой трансформации.

В соответствии с утвержденной Концепцией цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры Российской Федерации до 2025 года ввод в постоянную эксплуатацию ГАС ПС запланирован в период с 2021 по 2025 г.

Работа по созданию специального программного обеспечения государственной автоматизированной системы правовой статистики проведена в целях установления единого порядка

формирования и представления отчетности в органах прокуратуры (ст. 51 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»).

Рассмотрим возможности программного комплекса ГАС ПС в части модуля «Учет работы прокуроров».

Модуль предназначен для ведения и обработки в электронном виде документов первичного учета по основным направлениям деятельности органов прокуратуры с последующим автоматизированным формированием ведомственной статистической отчетности.

Пользователи компонента – прокурорские работники органов прокуратуры Российской Федерации всех уровней. Доступ осуществляется через веб-интерфейс портала ГАС ПС.

Ожидаемый результат от программы – это снижение трудоемкости в процессе сбора статистической информации, повышение ее достоверности, качества аналитической работы и эффективное межведомственное взаимодействие.

Если сегодня прокурор района тратит от трех дней до недели на составление отчетности, то в программе она будет формироваться за несколько минут, причем на всех уровнях.

Кроме того, преимущество системы заключается в создании на федеральном уровне единого хранилища данных (далее – ЕХД).

В состав модуля входят следующие компоненты:

«Ввод данных», который предназначен для отражения работы прокурора по направлениям деятельности.

Функционал этого компонента позволяет вводить информацию о результатах надзорной деятельности в учетные карточки. Имеется возможность просмотра, редактирования, создания копий и удаления карточек. В целях ведения надзорного производства в электронном виде в программе имеется функция прикрепления к карточкам актов прокурорского реагирования и иных материалов.

Таким образом, в системе хранится вся информация о деятельности прокурора в электронном виде, что позволит проверять работу нижестоящих прокуратур без выезда на места;

компонент «Оперативные отчеты» предназначенный для формирования предварительной ведомственной статистической отчетности на основании сведений документов первичного учета.

Отчетные показатели рассчитываются автоматически в режиме реального времени. В течение года их значения могут меняться при внесении изменений в учетные карточки. Система формирует статистические сведения за разные периоды работы на любую дату (день, неделя, месяц и т.д.) по запросу пользователя.

В целях контроля достоверности статистической информации в названном компоненте имеется функция «Детализация отчета», которая предусмотрена для просмотра записей состава отчетных показателей.

В каждой форме статистические сведения активны, т.е. имеют ссылки на перечень карточек, реквизиты которых включены в отчетный показатель. При этом есть возможность просмотреть всю информацию от районного звена до аппарата Генеральной прокуратуры Российской Федерации (разграничение прав).

Таким образом, до подписания сводных отчетов прокурором субъекта работники аппарата прокуратуры имеют возможность отследить полноту и правильность заполненных карточек и соответственно достоверность статистических показателей;

следующий компонент – это «Утверждение отчетов». Он предназначен для формирования в электронном виде ведомственных статистических отчетов органов прокуратуры всех уровней и их утверждения электронной подписью.

Функционал компонента дает возможность просмотра сформированных форм отчетности, их экспорт в различные форматы и печать. Процедура утверждения отчетов осуществляется от исполнителя до прокурора районного звена, от ответственного лица в аппарате прокуратуры до прокурора субъекта.

В случае неутверждения отчета на какой-либо стадии возможность дальнейшего подписания сводного отчета отсутствует. Отчетность утверждается электронной подписью.

Все утвержденные отчеты находятся в единой базе, доступ к ним имеют работники органов прокуратуры обладающие правом просмотра на своем уровне;

еще один компонент – это «Конструктор отчетов». Он предназначен для ведения аналитической работы на основе создаваемого массива статистических данных.

По запросу пользователя в данном компоненте формируются статистические таблицы на основе показателей форм отчетности в различных форматах (в динамике, в разрезе нижестоящих прокуратур и т.п.).

Этот функционал находится на стадии доработки. Введение его в действие в полном объеме планируется в текущем году.

Помимо озвученных возможностей программы она позволяет вести контроль над действиями нижестоящих прокуратур в части заполнения учетных карточек. Для этого в системе реализован функционал «Журнал изменений записей», который отображает версию записей в учетных карточках, что дает возможность просматривать количество внесенных корректировок пользователем в ходе редактирования карточки, а также дату их изменения.

При мониторинге таких карточек можно увидеть, какие реквизиты и в какое время корректировались. Данный функционал может служить одной из форм проверки достоверности информации в учетных карточках.

Еще один метод контроля – отслеживание полноты внесенной информации. Журнал «Количество записей» отображает число учетных карточек, заполненных пользователями.

С момента начала опытной эксплуатации модуля при ежедневной работе пилотной зоной на сегодняшний день внесено около четырех миллионов записей о деятельности прокурора.

С конца прошлого года в Генеральной прокуратуре Российской Федерации проводились мероприятия по переходу работы программы по защищенным каналам связи, а также выдаче сертификатов электронных ключей.

Для бесперебойной работы системы разработчиками программы создан портал технической поддержки ГАС ПС. Уча-

стники пилотной зоны направляют свои предложения и замечания, возникающие в ходе эксплуатации модуля.

Заявки рассматриваются в возможно короткие сроки с привлечением работников профильных управлений Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Работа по созданию системы еще не завершена. Генеральной прокуратурой Российской Федерации продолжают мероприятия по совершенствованию программного обеспечения ГАС ПС и развитию его функционала. Особое внимание при этом уделяется интеграции ГАС ПС с ведомственными информационными системами.

Е.Ю. Лихачева,
заведующий кафедрой
Университета прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических наук

А.А. Мелодиев,
старший помощник
прокурора г. Сочи

Некоторые вопросы документооборота в условиях развития информационно-коммуникационных технологий

Рациональное управление документацией может послужить одной из важных опорных точек укрепления аппарата управления и существенным элементом его стабильности.

Важным направлением совершенствования делопроизводства в стране стала унификация и стандартизация состава и правил оформления управленческой документации, активно развивающаяся с 1970-х гг.

Первые ГОСТы на организационно-распорядительную документацию (ОРД) были введены в действие в 1972 г. – ГОСТ 6.38-72 «Система организационно-распорядительной документа-

ции. Основные положения» и ГОСТ 6.39-72 «Система организационно-распорядительной документации. Формуляр-образец».

Отдельным направлением совершенствования работы с документами стала унификация терминологии, применяемой в делопроизводстве и архивном деле. Толкование терминов стало однозначным вследствие введения ГОСТа 16487-70 «Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения», который был переработан в 1983 и 1998 гг. Принятая единая терминология позволила однозначно воспринимать как нормативно-методические документы, так и специальную литературу.

Также с 1970-х гг. в управление стали внедрять средства вычислительной техники, и в связи с этим началась разработка автоматизированных средств управления (АСУ) для решения управленческих и производственных задач. Внедрение АСУ потребовало унификации документов. В середине 1970-х гг. были утверждены первые унифицированные системы документации (УСД), которые представляют собой комплексы взаимосвязанных документов, созданных по единым правилам и требованиям, содержащих информацию, необходимую для управления в определенной сфере деятельности.

Полный перечень УСД был дан в Общесоюзном классификаторе управленческой документации (ОКУД), изданном в 1983 г.

В состав УСД вошла Унифицированная система организационно-распорядительной документации (УСОСРД). Она включала ГОСТ 6.15.1-75 «Основные положения», установивший назначение и состав УСОСРД, требования к формам и текстам документов, правила их утверждения и регистрации, а также ГОСТы 6.38-75 и 6.39-75.

Особое значение этой системы заключалось в ее практически повсеместном применении в учреждениях, организациях и на предприятиях.

В сентябре 1973 г. была создана Единая государственная система делопроизводства (ЕГСД)¹. Основные положения ЕГСД – это научно упорядоченный комплекс правил, нормативов, рекомендаций, определивших и регламентировавших ор-

¹ Одобрено постановлением ГКНТ СССР от 04.09.1973 № 435.

ганизацию делопроизводственных процессов в учреждениях, организациях, предприятиях СССР. Ее главная цель состояла в усовершенствовании на единой основе организации делопроизводства путем внедрения единых форм и методов работы с документами.

Основные положения ЕГСД установили правила документирования управленческой деятельности (которые распространялись только на организационно-распорядительные документы), содержали рекомендации по организации работы с документами, определяли основы организации труда делопроизводительного персонала и механизации делопроизводственных процессов.

Впервые за прошедшие десятилетия была создана комплексная система делопроизводства, носившая общегосударственный характер, но, к сожалению, не получившая официального статуса.

В 1988 г. руководство Главархива СССР утвердило ее вторую редакцию, названную Единая государственная система документационного обеспечения управления (далее – ЕГСДОУ)¹. Положения данной системы распространялись на все системы документации, включая документы, создаваемые средствами вычислительной техники и микрографии.

Кроме того, в 1980-е гг. были переработана нормативно-методическая база хранения документов в делопроизводстве и архивах, в 1986 г. изданы Основные правила работы ведомственных архивов², которые содержали правила хранения документов, формирования документов в дела, их экспертизы, учета и комплектования архива, (в настоящее время указанный нормативный документ утратил силу в связи с вступлением в силу приказа Минкультуры России от 31.03.2015 № 526 «Об утверждении правил организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в органах государственной власти, органах местного самоуправления и организациях»).

¹ Утверждена приказом Главархива СССР от 25.05.1988 № 33.

² Утверждены приказом Главархива СССР от 05.09.1985 № 263.

В 1989 г. был издан Перечень типовых документов, образующихся в деятельности госкомитетов, министерств, ведомств, учреждений, организаций и предприятий, с указанием сроков хранения¹, который также стал практическим пособием каждой делопроизводственной службы при организации хранения документов.

Делопроизводство в современной России представляет собой следующий этап в истории делопроизводства и характеризуется существенными изменениями в социальной и экономической сферах.

С начала 1990-х гг. в Российской Федерации стала развиваться законодательная и нормативная правовая база, которая установила требования как к документам, так и к работе с ними.

В 1994 г. Главным управлением безопасности связи ФАПСИ был разработан первый российский стандарт электронной цифровой подписи (ЭЦП) – ГОСТ Р 34.10-94 «Информационная технология. Криптографическая защита информации. Процедуры выработки и проверки электронной цифровой подписи на базе асимметричного криптографического алгоритма».

В 2002 г. для обеспечения большей криптостойкости алгоритма взамен ГОСТ Р 34.10-94 был введен одноименный стандарт ГОСТ Р 34.10-2001, основанный на вычислениях в группе точек эллиптической кривой. В соответствии с этим стандартом термины «электронная цифровая подпись» и «цифровая подпись» являются синонимами.

1 января 2013 г. ГОСТ Р 34.10-2001 заменен на ГОСТ Р 34.10-2012 «Информационная технология. Криптографическая защита информации. Процессы формирования и проверки электронной цифровой подписи».

В соответствии с принятым в 2014 г. порядком перехода на использование ГОСТ Р 34.10-2012 в средствах электронной подписи предполагалось запретить использовать после 31.12.2018 алгоритм ГОСТ Р 34.10-2001². Согласно письму ФСБ России от 07.09.2018 № 149/7/6-363, указанному в уведомлении об организации перехода на использование элек-

¹ Утверждены Главархивом СССР 15.08.1988.

² Выписка из документа ФСБ России от 31.01.2014 № 149/7/1/3-58.

тронной подписи по ГОСТ Р 34.10-2012, возможность использования схемы электронной подписи, соответствующей ГОСТ Р 34.10-2001 для формирования электронной подписи, продлена до 31.12.2019¹.

Одновременно принимается большое количество законов, нормы которых должны учитываться при составлении, оформлении и хранении деловых документов: «О языках народов Российской Федерации»², «О государственном языке Российской Федерации»³, от 29.12.1994 № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов», «О Государственном гербе Российской Федерации»⁴, «Об электронной подписи»⁵, «О коммерческой тайне»⁶, «Об архивном деле в Российской Федерации»⁷, Указ Президента Российской Федерации «Об утверждении Перечня сведений, отнесенных к государственной тайне»⁸, постановление Правительства Российской Федерации «Об упорядочении изготовления, использования, хранения и уничтожения печатей и бланков с воспроизведением Государственного герба Российской Федерации»⁹, «О персональных данных»¹⁰ и значительный ряд других документов. Важность данных правовых актов для функционирования делопроизводственной системы страны видна из самих названий этих актов.

Новый этап развития делопроизводства в Российской Федерации – это постепенный переход к безбумажному электронному документообороту.

Документированная информация также составляет основу управления и в органах и организациях прокуратуры. Качество документов определяет качество управления, поскольку ин-

¹ Совместное письмо Минфина России и Казначейства России от 13.12.2018 № 07-04-05/11-27084 «О снятии блокировки использования ГОСТ Р 34.10-2001 в 2019 году».

² Закон РСФСР от 25.10.1991 № 1807-1.

³ Федеральный закон от 01.06.2005 № 53-ФЗ.

⁴ Федеральный конституционный закон от 25.12.2000 № 2-ФКЗ.

⁵ Федеральный закон от 06.04.2011 № 63-ФЗ.

⁶ Федеральный закон от 29.07.2004 № 98-ФЗ.

⁷ Федеральный закон от 22.10.2004 № 125-ФЗ.

⁸ Указ Президента Российской Федерации от 30.11.1995 № 1203.

⁹ Постановление Правительства РФ от 27.12.1995 № 1268.

¹⁰ Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ.

формация, содержащаяся в них, пронизывает все органы прокуратуры как по вертикали, так и по горизонтали.

Большое внимание в Генеральной прокуратуре Российской Федерации уделяется развитию электронного документооборота, в том числе организации юридически значимого документооборота.

Еще в 2008 г. в органы прокуратуры была внедрена аппаратно-программная инфраструктура «Информационная система обеспечения надзора за исполнением законов в органах прокуратуры Российской Федерации» (далее – ИСОП). В настоящее время данная система обеспечивает функционирование автоматизированных информационных комплексов и систем (АИС «Архивное дело ОП», АИК «КАДРЫ-ОП», АИС «Парус», АИС «ПЕНСИЯ»), а также АРМ «Статистика», предназначенное для сбора, обработки статистической отчетности в органах прокуратуры, федеральная государственная информационная система «Единый реестр проверок».

Также на базе ИСОП функционирует прикладная система – автоматизированный информационный комплекс «Надзор» (далее – АИК «Надзор»). Эта система помимо автоматизации классических делопроизводственных функций позволяет автоматизировать надзорную и контрольную деятельность.

АИК «Надзор» – автоматизированный информационный комплекс единой системы информационно-документационного обеспечения надзорного производства органов прокуратуры, созданный для автоматизации делопроизводственной и надзорной деятельности.

Автоматизированный информационный комплекс был разработан в результате реализации Соглашения о совместной деятельности между ООО «Электронные Офисные Системы» и ООО «Электронные Офисные Системы (Софт)» № 3 от 30.09.2008. АИК «Надзор» предназначен для работы со специфическими задачами: учет и ведение разных типов дел, работа с фигурантами дел, ведение контрольных и надзорных производств по этим делам, получение различной утвержденной и произвольной отчетности по деятельности органов и т.п.

Роспатент 11 августа 2015 г. выдал свидетельство № 2015618508 об официальной регистрации программы для электронных вычислительных машин (ЭВМ) АИК «Надзор».

Работа по совершенствованию электронного документооборота продолжается.

В Инструкцию по делопроизводству в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации¹ (далее – Инструкция по делопроизводству) 11 декабря 2018 г. добавлен разд. 13 «Особенности работы с электронными документами»², в котором определен порядок подписания электронных документов, их регистрации. В приложениях к Инструкции представлены электронные шаблоны электронных бланков.

При отправке документа, выполненного на бумажном носителе, предусматривается создание электронной копии документа, т.е. его сканирование. При этом досылки адресату его копии на бумажном носителе не требуется. Исключение составляют случаи, когда обязательность направления бумажного носителя установлена федеральными законами, иными нормативными правовыми актами или поручениями Генерального прокурора Российской Федерации.

Исполненные электронные документы систематизируются в надзорные (наблюдательные) производства или в дела в соответствии с номенклатурой дел.

Хранение электронных документов до передачи их на архивное хранение предполагается осуществлять в АИК «Надзор». Вид носителей, на которых они хранятся, а также форматы их постоянного и длительного сроков хранения будут определены с учетом функционирующих в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации программно-технических

¹ Приказ Генерального прокурора РФ от 29.12.2011 № 450 «Об утверждении Инструкции по делопроизводству в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации».

² Приказ Генерального прокурора РФ от 11.12.2018 № 818 «О внесении изменений в приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 29.12.2011 № 450 «О введении в действие Инструкции по делопроизводству в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации», а также в Инструкцию, утвержденную этим приказом».

средств, а также нормативных и методических документов Федерального архивного агентства.

Создание, оформление и согласование проектов электронных документов осуществляются по общим правилам делопроизводства, установленным в отношении аналогичных документов на бумажном носителе¹.

В формировании базы данных АИК «Надзор» участвуют подразделения Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокуратуры субъектов Российской Федерации, районные прокуратуры. База данных содержит информацию о всех входящих, исходящих и внутренних документах, всех корреспондентах (граждан, организациях), о движении подлинников и копий документов, исполнении документов и поручений, направлении документов в дела, надзорные производства.

Основная единица хранения информации в АИК «Надзор» – регистрационная карточка документа. Она содержит заранее определенный и неизменный набор основных реквизитов документа, а также дополнительные реквизиты, состав которых может измениться. К регистрационной карточке документа можно прикрепить не только текстовый файл, но и любой другой: графический, звуковой или видео. В этом случае на компьютере должна быть установлена программа для просмотра файлов данного типа.

Работа в АИК «Надзор» основывается на принципе однократной регистрации документа. Любое перемещение документа или действие над ним фиксируется соответствующими службами (например канцелярией) и сотрудниками (делопроизводителями) путем внесения соответствующих записей в регистрационную карточку документа.

Развитие и повышение эффективности информационно-коммуникационного обеспечения деятельности органов проку-

¹ См.: пункт 13.3 приказа Генерального прокурора РФ от 11.12.2018 № 818 «О внесении изменений в приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 29.12.2011 № 450 «О введении в действие Инструкции по делопроизводству в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации», а также в Инструкцию, утвержденную этим приказом».

ратуры Российской Федерации в настоящее время – одна из основных и приоритетных задач на сегодняшний день.

В Генеральной прокуратуре Российской Федерации была разработана Концепция цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры Российской Федерации до 2025 года, которая позволила устанавливать приоритеты, основанные на реализации задач цифровой трансформации, потребности и готовности пользователей к новым технологиям. Поэтому внедряемые в Генеральной прокуратуре Российской Федерации и в целом в органах прокуратуры информационные технологии – один из важнейших инструментов, дающих возможность выполнять широкий спектр задач, таких как: обеспечение скоординированной деятельности работников органов прокуратуры Российской Федерации в процессе надзорной деятельности, повышение эффективности информационного взаимодействия Генеральной прокуратуры Российской Федерации с федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, обеспечение мобильного доступа к информации, необходимой для успешной деятельности, формирование позитивного отношения к органам прокуратуры Российской Федерации в нашей стране и за рубежом, обеспечение предоставления информационных услуг для граждан Российской Федерации и повышение открытости данных органов прокуратуры Российской Федерации и др.

В целях реализации Концепции цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры проводится переход на электронный документооборот, который предполагает поэтапную замену бумажного носителя электронным с использованием электронной подписи для придания документу юридической силы, что позволит значительно сократить время передачи информации, уменьшить материальные расходы и трудозатраты, связанные с подготовкой документов на бумажном носителе.

ФБГУ НИИ «Восход» в 2018 г. разработан проект по комплексному развитию и сопровождению прикладных систем информационной системы органов прокуратуры Российской Федерации, руководителем работ является ООО «Электронные

Офисные Системы Тех» (далее – ООО «ЭОС Тех»). В этом же году руководителями ФБГУ НИИ «Восход» и ООО «ЭОС Тех» утверждено руководство пользователя подсистемы Автоматизированный информационный комплекс «Надзор-WEB» (далее – АИК «Надзор-WEB») «Выполнение работ по комплексному развитию и сопровождению прикладных систем информационной системы органов прокуратуры Российской Федерации в части развития функционала АИК «Надзор» и АИК «Кадры».

В данном документе содержатся сведения о функциональных возможностях АИК «Надзор-WEB» и о порядке работы с ней.

Автоматизированный информационный комплекс «Надзор-WEB» – система, позволяющая организовать электронный документооборот, эффективно автоматизировать процессы работы с документами, проектами документов, поручениями и задачами.

В настоящее время ООО «ЭОС Тех» совместно с Генеральной прокуратурой Российской Федерации разрабатывается регламент работы с электронными документами, также планируется подготовить методические рекомендации для пользователей данной системы.

В настоящее время АИК «Надзор» внедрен в 110 региональных объектах прокуратуры, где работают более семи тысяч пользователей. В Федеральном законе «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» дается понятие информации, под которым подразумеваются сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления¹.

Электронный документ – документированная информация, представленная в электронной форме, т.е. в виде, пригодном для восприятия человеком с использованием электронных вычислительных машин, а также для передачи по информационно-телекоммуникационным сетям или обработки в информационных системах².

¹ Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ.

² Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ.

Автоматизированные информационные технологии широко применяются в различных управленческих ситуациях, поэтому важнейшая проблема в настоящее время состоит в возможности удостоверения документов на электронных носителях.

На ее решение до недавнего времени был направлен Федеральный закон от 10.01.2002 № 1-ФЗ «Об электронной цифровой подписи». В апреле 2011 г. вступил в силу новый закон «Об электронной подписи»¹, который значительно расширил пределы использования и допустимые виды электронных подписей (ЭП).

В федеральном законе определены принципы использования электронной подписи, ее виды, регламентированы механизмы создания и проверки подлинности электронной подписи и ее пользования, а также даны основные понятия, в том числе раскрыто понятие электронной цифровой подписи – информации в электронной форме, которая присоединена к другой информации в электронной форме (подписываемой информации) или иным образом связана с такой информацией и которая используется для определения лица, подписывающего информацию².

Также можно сказать, что электронная подпись – это реквизит электронного документа, предназначенный для защиты данного документа от подделки, который формируется в результате криптографического преобразования документа при помощи закрытого ключа электронной подписи и позволяет идентифицировать владельца сертификата открытого ключа подписи, а также установить отсутствие искажения информации в электронном документе.

Видами электронных подписей являются простая электронная подпись и усиленная электронная подпись. Различаются усиленная неквалифицированная электронная подпись (далее – неквалифицированная электронная подпись) и усиленная квалифицированная электронная подпись (далее – квалифицированная электронная подпись)³.

¹ Федеральный закон от 06.05.2011 № 63-ФЗ.

² Статья 2 Федерального закона от 06.05.2011 № 63-ФЗ.

³ Статья 5 Федерального закона от 06.05.2011 № 63-ФЗ.

Простая электронная подпись – электронная подпись, которая посредством использования кодов, паролей или иных средств подтверждает факт формирования электронной подписи определенным лицом.

Неквалифицированная электронная подпись – электронная подпись, которая, во-первых, получена в результате криптографического преобразования информации с использованием ключа электронной подписи и, во-вторых, позволяет определить лицо, подписавшее электронный документ, и обнаружить факт внесения изменений в электронный документ после момента его подписания. Такая подпись создается с использованием средств электронной подписи.

Квалифицированная электронная подпись – электронная подпись, которая соответствует всем признакам неквалифицированной электронной подписи и следующим дополнительным признакам: ключ проверки электронной подписи должен быть указан в квалифицированном сертификате и для создания и проверки электронной подписи должны использоваться средства электронной подписи, имеющие подтверждение соответствия требованиям, установленным в соответствии с Федеральным законом от 06.05.2011 № 63-ФЗ «Об электронной подписи».

Информация в электронной форме, подписанная простой электронной подписью или неквалифицированной электронной подписью, признается электронным документом, равнозначным документу на бумажном носителе, подписанному собственноручной подписью, в случаях, установленных федеральными законами, принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами или соглашением между участниками электронного взаимодействия.

Электронная подпись обеспечивает: подлинность, т.е. удостоверяет личность поставившего подпись; целостность, т.е. подтверждает, что документ не был изменен после подписания (при любом случайном или преднамеренном изменении документа подпись станет недействительной, потому что вычислена она на основании исходного состояния документа и соответствует лишь ему); неотрекаемость, т.е. защищает от отказа субъек-

екта от авторства подписанного документа (создать корректную подпись можно, лишь зная закрытый ключ, а он известен только владельцу, он не может отказаться от своей подписи под документом).

Электронная подпись может использоваться физическими и юридическими лицами в качестве аналога собственноручной подписи для придания электронному документу юридической силы.

Ключ электронной подписи – это уникальная последовательность символов, предназначенная для создания электронной подписи. Проверить подлинность электронной подписи возможно при помощи ключа проверки.

Ключ проверки электронной подписи – это уникальная последовательность символов, однозначно связанная с ключом электронной подписи и предназначенная для проверки подлинности электронной подписи.

Сертификат ключа проверки электронной подписи – это электронный документ, который связывает ключ проверки электронной подписи с информацией о владельце ключа. Он используется для проверки подписи владельца сертификата и для подтверждения того, что документ подписан именно этим пользователем.

Такие сертификаты создаются в Удостоверяющем центре Генеральной прокуратуры Российской Федерации и заверяются электронной подписью администратора Удостоверяющего центра.

Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 19.04.2018 № 236 утвержден и введен в действие новый Регламент Удостоверяющего центра Генеральной прокуратуры Российской Федерации, который учитывает изменения в законодательстве об электронной подписи.

М.В. Колесов,
доцент кафедры
Университета прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических наук

Цифровая трансформация – основной вектор оптимизации деятельности правоохранительных органов

В настоящее время мероприятия, предусмотренные Концепцией цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры, – актуальная и широко обсуждаемая тема. В числе новшеств, предлагаемых цифровой трансформацией, можно назвать упрощение и убыстрение процесса подачи обращения в органы прокуратуры, существенное сокращение срока его прохождения за счет использования электронного документооборота. Уже сейчас предусмотрена возможность подачи обращения и записи на прием в органы прокуратуры через портал государственных услуг. Таким образом, органы прокуратуры действительно становятся ближе к обществу, а роль прокурорских работников в устранении различных нарушений закона только возрастает.

К сожалению, остается еще немало проблем, в том числе во взаимосвязях с поднадзорными правоохранительными органами.

Один из наиболее важных специальных программных продуктов – Государственная автоматизированная система правовой статистики. Ее функционал весьма широк и реализуется благодаря наличию трех относительно самостоятельных модулей в структуре системы, а именно: модуль учета сообщений о преступлениях – «КУСП», модуль учета движения по уголовным делам – «Правовая статистика» и модуль внутриведомственной статистики органов прокуратуры – «Учет работы прокурора». Все три модуля программы имеют общий центр хранения информации – ЕХД «Единое хранилище данных», развитые связи логического контроля между отдельными показателями. Это позволяет свести вероятность появления

ошибки как в ведомственной, так и в государственной статистической отчетности фактически к нулю.

Помимо этого, любой из трех перечисленных модулей участвует в формировании предусмотренных форм отчетности и выполняет эту работу в автоматическом режиме. Первое положительное следствие этого состоит в снижении рабочей нагрузки на прокурорского работника в отчетный период, учитывая, что в настоящее время в эти моменты почти 100% внимания уделяется именно отчетам. Второе положительное следствие функционирования программного обеспечения, как уже говорилось, – фактически невозможность появления ошибки в статистических сведениях.

Но это именно те положительные аспекты, которые лежат на поверхности. Для объяснения иных «плюсов» требуется разъяснение отдельных возможностей программного обеспечения. Возьмем в качестве примера государственный отчет по форме № 1-Е, сформированный уже на уровне Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Выберем в нем одно из преступлений, предусмотренных Особенной частью УК РФ – в соответствующей строке мы увидим количество таковых преступлений за отчетный период. Указанная величина – по сути, интерактивное окно, нажав на которое в так называемом режиме проваливания мы перейдем к списку отчетов прокуратур субъектов Российской Федерации, а также приравненных к ним специализированных прокуратур, в которых были зарегистрированы рассматриваемые криминальные посягательства. Цифра каждой «субъектовой» прокуратуры также интерактивна – нажатие на нее «провалит» пользователя к отчетам подчиненных прокуратур районного уровня. Дальнейший переход «вниз» выдаст уже перечень конкретных уголовных дел, ход расследования которых находится в надзорных полномочиях прокуратуры районного уровня. Именно здесь и начинается самый интересный функционал ГАС ПС. Перейдя к конкретному уголовному делу, можно в хронологическом порядке увидеть все решения, принятые по нему, в том числе и многочисленные, как зачастую бывает, повторяющиеся решения о приостановлении и дальнейшем возобновлении прокурором производства по уголовному делу. Интересно отметить, что в имеющемся про-

граммном обеспечении в зональных информационных центрах органов внутренних дел подобной возможности нет – там отображается только «последнее» решение – либо дело в производстве, либо приостановлено или прекращено. И отследить количество подобных решений за полгода, например, не всегда просто – для этого прокурору потребуется выезд в ЗИЦ и изучение статистических карточек вручную.

Следующим очень важным функциональным решением ГАС ПС является возможность проверки каждого процессуального документа, отражающего то или иное решение по уголовному делу. Это обеспечивается тем, что при введении в ЕХД статистической карточки к ней необходимо приобщить копию процессуального документа – либо в формате текстового редактора, либо в формате сканированного изображения. Тем самым проведение проверок даже в отдаленных регионах с учетом данных функциональных возможностей осуществляется не выходя из кабинета.

Таким образом, внедрение только СПО ГАС ПС позволит существенно повысить прозрачность статистических отчетов, сократит время их подготовки, многократно повысит качество аналитической работы и сэкономит бюджетные деньги на выездные проверки.

На первый взгляд кажется, что эти возможности, появляющиеся благодаря современному программному обеспечению, должны восторженно восприниматься всеми сотрудниками и не только прокуратуры, но и всех правоохранительных органов. Конечно же, ложку дегтя добавляет не самая современная компьютерная техника и отсутствие высокоскоростных каналов связи. Ожидается, что по большей части эта проблема «отставания» будет решена уже в 2019 г. за счет вступления Генеральной прокуратуры Российской Федерации в качестве соисполнителя в правительственную программу «Цифровая экономика Российской Федерации».

К сожалению, другой фактор, вызывающий наиболее сильное отторжение ГАС ПС у отдельных руководителей правоохранительных ведомств, – именно прозрачность и доступность всех статистических данных и процессуальных решений фактически в режиме онлайн. Программное обеспечение не

учитывает факторы административного давления с чьей-либо стороны. Иными словами, пресловутая «палочная» система, якобы изжитая из деятельности правоохранительных органов, а фактически мутировавшая в систему оценки их эффективности деятельности исключительно на основе статистических показателей, категорически не приемлет полноценное и повсеместное функционирование ГАС ПС¹. На статистические данные, находящиеся в недрах этого специального программного обеспечения, невозможно повлиять административным давлением. Таким образом, для ряда лиц из числа руководства, докладывающих о достигнутых, а на деле «раздутых» показателях раскрываемости преступлений, количестве зарегистрированных криминальных посягательств, ГАС ПС не может казаться правильной и необходимой разработкой.

Именно изучая указанную проблему с данного ракурса, становится понятным, что руководство Генеральной прокуратуры Российской Федерации, последовательно реализуя мероприятия Концепции цифровой трансформации, в том числе и внедрения СПО ГАС ПС, осуществляют не только цифровизацию и обновление функций прокурорского надзора.

Конечная цель Концепции более масштабна – ее реализация приведет к качественным и крайне существенным изменениям в деятельности всех правоохранительных и контролирующих органов. Их работа, став более прозрачной и открытой, в дальнейшем должна повлиять на отношение граждан к государственному аппарату и правоохранительной системе в целом. Как верно отмечено, в настоящее время оценка работы иных органов государственной власти, в том числе правоохранительных, напрямую связана с мнением граждан, институтов гражданского общества².

Высокий уровень аналитической работы, которая будет поддерживать функционал ГАС ПС, может способствовать и

¹ Колесов М.В. О некоторых путях оптимизации деятельности правоохранительных органов по сбору и обобщению статистической информации // Рос. журн. правовых исслед. 2017. № 3 (12).

² Хатов Э.Б. Проблемы и принципы выбора приоритетов прокурорской деятельности // Современное право. 2014. № 10. С. 58.

высокому уровню администрирования тех процессов, которые происходят и развиваются в криминогенной ситуации.

Один из факторов развития государства в настоящее время – укрепление вертикали власти, повышение ее работоспособности и функциональности. ГАС ПС применительно к правоохранительному блоку полностью соответствует этому тренду.

С учетом изложенного представляется неслучайным постепенное расширение полномочий органов прокуратуры, а также указания руководства Генеральной прокуратуры Российской Федерации, адресованные подчиненным прокурорам, о максимальном использовании всего потенциала надзорных средств для борьбы со всевозможными нарушениями закона.

К.А. Таболина,
старший преподаватель
кафедры уголовно-
процессуального права
Московского государственного
юридического университета
имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических наук

К вопросу о создании единой межведомственной цифровой онлайн-платформы для работы с единым электронным делом¹

Реализация Концепции цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры Российской Федерации до 2025 года² предполагает решение задач по трем приоритетным направ-

¹ Публикация подготовлена в рамках поддержанного РФФИ научного проекта № 18-29-16018 «Концепция построения уголовного судопроизводства, обеспечивающего доступ к правосудию в условиях развития цифровых технологий».

² Приказ Генерального прокурора РФ от 14.09.2017 № 627 «Об утверждении Концепции цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры до 2025 года» // Законность. 2017. № 12.

лениям: высокотехнологичный надзор, цифровая инфраструктура, среда доверия.

При этом работа по направлению совершенствования цифровой инфраструктуры предусматривает обеспечение реализации нового качества электронного взаимодействия прокуратуры с иными субъектами посредством создания безопасной универсальной цифровой среды.

Среди мероприятий по развитию цифровой инфраструктуры Концепцией названо одно из важнейших – создание единой межведомственной цифровой онлайн-платформы взаимодействия руководителей государственных органов, прокуроров, следователей, дознавателей для работы с единым электронным делом.

Необходимость разработки единой межведомственной цифровой онлайн-платформы обусловлена проведением государственной политики по развитию цифровой экономики России, а также современными потребностями общества.

Согласно положениям Концепции создание единой межведомственной цифровой онлайн-платформы планируется на основе функционального развития ФГИС «Единый реестр проверок», осуществления юридически значимого электронного документооборота, а также интеграции с системой межведомственного электронного документооборота.

В рамках уголовного судопроизводства единая межведомственная цифровая онлайн-платформа должна оптимизировать взаимодействие прокуроров и органов предварительного расследования.

Ввод в эксплуатацию данной онлайн-платформы призван обеспечить возможность ведения единой системы учета информации, что исключит повторные межведомственные учеты. Станет возможным мониторинг всех процессуальных решений от регистрации сообщения о преступлении до постановления приговора.

Создание единой межведомственной цифровой онлайн-платформы должно способствовать оперативному осуществлению прокурорского надзора.

При создании платформы необходимо предусмотреть функциональную возможность проведения прокурорами незамедлительной проверки законности и обоснованности принимаемых процессуальных решений в онлайн-режиме. В таком случае прокуроры смогут получать для ознакомления обосновывающие решение материалы проверки сообщения о преступлении или уголовного дела без направления запросов следователям и дознавателям. Подобные запросы зачастую приводят к длительной переписке между прокурорами и органами расследования, когда материалы находятся на проверке в порядке ведомственного контроля. Эксплуатация единого электронного дела позволит решить данную задачу.

Утрата уголовного дела либо его материалов останется в прошлом, исчезнет необходимость в сохранении установленного ст. 158¹ УПК РФ порядка восстановления уголовных дел.

Прокуроры смогут автоматически реализовывать полномочия, предусмотренные п. 12 ч. 2 ст. 37 УПК РФ. Иными словами, передача уголовного дела или материалов проверки сообщения о преступлении от одного органа предварительного расследования другому (за исключением передачи уголовного дела или материалов проверки сообщения о преступлении в системе одного органа предварительного расследования) в соответствии с правилами, установленными ст. 151 УПК РФ, изъятие любого уголовного дела или любых материалов проверки сообщения о преступлении у органа предварительного расследования федерального органа исполнительной власти (при федеральном органе исполнительной власти) и передача его (их) следователю Следственного комитета Российской Федерации прокурорами будет проходить в режиме онлайн.

Также в онлайн-режиме прокурору будет поступать уголовное дело с обвинительным заключением, обвинительным актом или обвинительным постановлением, в результате чего отпадет необходимость в доставлении многотомных материалов. При возвращении прокурором уголовного дела для пересоставления обвинительного заключения либо обвинительного акта, обвинительного постановления следователю или дознава-

телю не нужно будет перепечатывать их в бумажном варианте, внести изменения можно будет в электронном виде.

В случае утверждения прокурором обвинительного заключения, обвинительного акта, обвинительного постановления их копии с приложениями будут вручаться обвиняемому, защитнику и потерпевшему в электронном виде.

Вместе с тем единая межведомственная цифровая онлайн-платформа должна обеспечить возможность обращения граждан в органы расследования с сообщением о преступлении. Такой порядок исключит практику неправомерных отказов в приеме и регистрации заявлений о преступлении. Также через единую межведомственную цифровую онлайн-платформу граждане должны иметь возможность направить жалобу на процессуальные действия (бездействие) и принимаемые процессуальные решения лица, чьи интересы затронуты уголовным судопроизводством. Результаты рассмотрения обращений будут своевременно сообщаться заявителям в автоматическом режиме.

Использование единой межведомственной цифровой онлайн-платформы должно сократить время работы с обращениями, что немаловажно при коротком сроке разрешения обращения, в частности трех суток при рассмотрении жалоб в порядке ст. 123, 124 УПК РФ. В результате это должно повысить доверие граждан к деятельности прокуратуры и иных правоохранительных органов и обеспечить формирование среды доверия.

Кроме того, при разработке единой межведомственной цифровой онлайн-платформы следует предусмотреть возможность взаимодействия посредством нее прокуратуры, органов расследования и суда для создания юридически значимого электронного документооборота в процедурах судебного контроля в досудебном производстве уголовного процесса.

Единая межведомственная цифровая онлайн-платформа – важное мероприятие по реализации Концепции цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры Российской Федерации до 2025 года, которое даст начало работе с единым электронным делом. Преимущественное использование данных в цифровой форме будет способствовать эффек-

тивному межведомственному взаимодействию прокуроров, органов расследования и суда, оптимизирует их процессуальную деятельность, а также поддержит формирование среды доверия граждан к правоохранительной системе.

Э.Б. Хатов,
профессор кафедры
Университета прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических наук, доцент

Перспективы информационно-аналитической деятельности прокуратуры в условиях цифровой трансформации

Многозадачность прокурорской практики порождает необходимость интенсификации ее организационной составляющей, что обуславливает усиливающийся спрос на качественное информационно-аналитическое обеспечение, которая рассматривается специалистами и как значимый элемент управления. Информационно-аналитическая деятельность позволяет не просто выявлять изменения интересующих показателей и результатов работы прокурора, ее эффективность, но и объяснить их.

На основе полученных из различных государственных органов данных, отражающих состояние с преступностью и правонарушаемостью, а также эффективность деятельности правоохранительных и контрольно-надзорных органов, проблемы в правоприменительной практике, положительный опыт, прокуратурой выполняется комплексный анализ состояния законности и правопорядка в стране, итогов прокурорской деятельности, прогноз основных тенденций состояния законности, динамики и структуры преступности.

В условиях цифровой трансформации современного общества и глобальной интенсификации объемов поступающей информации и связанных с этим различных правовых и организа-

ционных проблем оптимизируется, приобретает новые черты, обусловленные развитием информационной функции государства, и деятельность органов прокуратуры.

Однако до настоящего времени в органах прокуратуры России информационно-аналитическая деятельность ведется главным образом на основе приемов и методов, которые не вполне соответствуют сегодняшним реалиям развития информационных технологий. Подтверждением этого тезиса выступают публикации о проблемах в организации и осуществлении информационно-аналитической деятельности прокуратуры, число которых становится все более заметным¹.

Если в центральном аппарате, т.е. в Генеральной прокуратуре Российской Федерации, новые возможности современных информационных систем уже активно применяются, то в нижестоящих звеньях системы, особенно в районном, их применение в основном зависит от уровня «продвинутости» конкретного прокурора. Так, заместитель прокурора одного из областных городов привел пример использования государственного информационного ресурса – публичной кадастровой карты, с помощью которой были выявлены незаконно предоставленные органом местного самоуправления земельные участки в парке, расположенном в центре города.

Большинство эксплуатируемых ведомственных информационных систем созданы более десяти лет назад и в основном

¹ Например: *Ларьков А.Н. и др.* Аналитическая работа прокуратуры субъекта Российской Федерации: монография / Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2016; *Актуальные проблемы аналитического обеспечения функциональной деятельности прокуратуры: сб. науч. ст. / науч. ред. А.Ю. Винокуров; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации.* М., 2017; *Андреев Б.В.* О совершенствовании методологии анализа состояния законности и правопорядка // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2010. № 2; *Казаков В.В.* К вопросу о должной организации аналитической работы в прокуратуре города, района // Вестн. Ун-та прокуратуры Рос. Федерации. 2019. № 3(71); *Хатов Э.Б.* Организация информационно-аналитической деятельности органов прокуратуры: монография / Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2016 и др.

перестали соответствовать современным темпам развития цифровых технологий¹.

Далеко от идеала и состояние информационного обмена прокуратуры и других государственных правоохранительных и контрольно-надзорных органов, в том числе по причине того, что внедрение системы межведомственного электронного взаимодействия государственных органов не завершено.

При этом провозглашенный Стратегией развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 09.05.2017 № 203, поэтапный переход государственных органов и органов местного самоуправления к использованию инфраструктуры электронного правительства, входящей в информационную инфраструктуру Российской Федерации, требует развития технологий электронного взаимодействия граждан, организаций, государственных органов, органов местного самоуправления, внедрения электронного документооборота.

Электронные средства массовой информации, Интернет, информационные системы, социальные сети, электронные мессенджеры стали не только частью повседневной жизни россиян, но и, как отмечено выше, повсеместной практики правоохранительной и контрольной деятельности государственных органов.

В связи с этим особый интерес вызывает влияние фактора цифровой трансформации на деятельность органов прокуратуры Российской Федерации, широкий круг функций которых, включая координационную, и обуславливает ее особую роль среди иных правоохранительных органов.

Примеры внедрения программных систем, которые способствуют исключению человеческого фактора, уже имеются: например, аналитической информационной системы (АИС) «Правовой анализ нормативных правовых актов», разработан-

¹ Хатов Э.Б. Состояние единого информационного пространства органов прокуратуры, иных правоохранительных, а также контрольно-надзорных органов и судов // Вестн. Ун-та прокуратуры Рос. Федерации. 2019. № 3(71). С. 40.

ной еще в 2008 г. ЗАО «Информационная компания «Кодекс» (ЗАО «Кодекс») по инициативе прокуратуры Псковской области, способной обеспечить максимальное выявление коррупциогенных факторов в правовых актах, однако носят в основном локальный характер.

Необходимо отметить, что развитие этой и аналогичных аналитических информационных систем свидетельствует о совершенно новом качестве информационно-аналитического обеспечения прокурора.

Так, в Приволжской транспортной прокуратуре уже применяются компьютерные программы, которые автоматически выискивают в массиве информации о материалах доследственных проверок и уголовных дел данные о нарушенных по ним процессуальных сроках¹.

Следующий шаг – разработка и внедрение в повседневную деятельность прокуроров программ, которые будут выдавать на основе этих и иных выявленных нарушений готовые проекты актов прокурорского реагирования. Это не фантастика, а, как нам вполне обоснованно представляется, уже вопрос ближайших лет.

Примером может служить ПАО «Сбербанк», где уже с прошлого года внедряется программа, работающая на принципе «нейронных сетей», которая выискивает в базе данных должников с просроченными кредитами и самостоятельно готовит проекты исковых заявлений, причем лучше, чем 450 штатных юристов, которых она и заменила². С внедрением технологий нейронных сетей эти процессы значительно ускорятся, и, по нашему мнению, серьезные изменения ждут прокуроров не только в области информационного обеспечения, но и во всех иных сферах и направлениях деятельности.

Вместе с тем более современные информационные системы, например СМЭВ, к которой прокуроры подключены с

¹ Хатов Э.Б. Информационное обеспечение органов прокуратуры // Актуал. вопр. организации и контроля исполнения в органах прокуратуры: сб. ст. / под ред. Э.Б. Хатова и др.; Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. М., 2018.

² Рос. газ. Федерал. вып. 2017. 25 июля. URL: <https://rg.ru/2017/07/25/german-gref-svoej-lekciej-pered-studentami-vzorval-set.html> (дата обращения: 10.05.2018).

2014 г., распространены недостаточно. Так, в процентном отношении к количеству работников органов прокуратуры дефицит подключения к СМЭВ еще весьма значителен (на конец 2017 г. он составлял 98,0%).

При этом потребность в автоматизированном выявлении и учете закономерностей, выявлении тенденций в структуре и динамике нарушений законности перманентно нарастает.

Ориентиром может служить зарубежная практика внедрения электронных уголовных дел, производств по делам об административных правонарушениях, интерактивных электронных карт преступлений и правонарушений, технологий искусственного интеллекта по их выявлению и прогнозированию.

Международный опыт свидетельствует о широком распространении в деятельности правоохранительных органов. (чего распространение) Так, в США уже около 15 лет применяется программная информационно-аналитическая система прогнозирования преступности Criminal Reduction Utilising Statistical History (CRUSH), в Великобритании тестировалась аналитическая система Precrime, в Германии – Precobs. Там же действуют геоинформационные цифровые карты преступности. Например, в США – уже около 15 лет, в Великобритании – 10 лет¹. На постсоветском пространстве одним из признанных лидеров, по нашему мнению, выступает Казахстан, где с 2018 г. внедрены описываемые цифровые информационно-аналитические системы, в том числе оказывающие реальную помощь прокурорам, например при подготовке проекта ответа на обращение гражданина².

В нашем государстве принимаются меры в этом направлении. Так, по данным СМИ, в России планируется внедрение информационной системы «ОКО ГОСУДАРСТВО», которая позволит высшему руководству в режиме онлайн получить доступ к данным спутникового наблюдения с разрешением до

¹ *Прогнозирование* развития криминальной ситуации в Республике Казахстан: монография / кол. авт. Астана: Акад. правоохранительных органов при Ген. прокуратуре Республики Казахстан, 2017. С. 39–40.

² URL: <https://qamqor.gov.kz/portal/page/portal/POPageGroup/MainMenu>

1 метра¹. Думается, что прокурорам такой ресурс также необходим, как и возможность подключения к базе данных системы уличных камер видеонаблюдения, в том числе в режиме реального времени, или постоянно обновляемым ресурсам типа «Яндекс карты – панорамы» особенно в рамках информационно-аналитической деятельности и не только.

Необходимость незамедлительной более полной адаптации информационно-аналитической деятельности органов прокуратуры к цифровой среде обусловлена потребностью практики. В противном случае отставание от не только развитых в этом отношении стран, но и от некоторых отечественных государственных органов, где технологичные информационно-аналитические системы уже в основном внедрены, будет нарастать.

Перспективы совершенствования информационно-аналитической деятельности мы увязываем с необходимостью реализации полноценного единого многоуровневого информационного взаимодействия, отсутствие которого влечет проблемы в оперативном получении достоверной информации, возникающие в том числе при использовании устаревающего, но еще сохраняющегося во многих случаях бумажного документооборота, создает предпосылки риска принятия дефектных управленческих решений соответствующими должностными лицами, что может оказать негативный эффект в различных сферах деятельности, не говоря уже о состоянии законности и правопорядка.

В связи с этим особое внимание привлекают системные усилия по цифровизации деятельности прокуратуры, примером которых может служить Концепция цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры Российской Федерации до 2025 года, утвержденная приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 14.09.2017 № 627.

Эта Концепция предусматривает внедрение юридически значимого электронного документооборота (уже внесены необходимые изменения в инструкцию по делопроизводству с

¹ URL: <https://www.interfax.ru/russia/663645>

2019 г.) и обеспечение интеграции с системой межведомственного электронного документооборота (МЭДО)¹ единой межведомственной цифровой онлайн-платформы взаимодействия руководителей всех уровней правоохранительных и иных государственных органов, прокуроров, следователей, дознавателей для работы с единым электронным уголовным делом.

Следует отметить, что в этом направлении нужно не только догонять, но и работать на опережение. Например, обеспечить разработку программного обеспечения, позволяющего использовать функции речевого помощника, т.е. «электронного ассистента», «электронного помощника прокурора» для реализации всех указанных функций путем поиска интересующей информации, ее анализа, подготовки проектов актов реагирования, докладных записок, ответов на обращения – просто по голосовой команде прокурора.

Реализация описанных перспективных направлений совершенствования информационно-аналитического обеспечения прокуроров хотя и требует соответствующего материально-технического обеспечения, однако способна принести ощутимый результат в виде реального повышения эффективности системы прокуратуры в целом, в том числе экономии ресурсов в связи с переходом на безбумажные технологии. Представляется, что в результате реализация отмеченных мер позволит также заметно повысить уровень законности и правопорядка.

¹ Более подробно по МЭДО см.: *Колесов М.В.* О некоторых вопросах межведомственного электронного взаимодействия // Горизонты гуманитар. знания. 2018. № 3.

М.М. Какителашвили,
доцент кафедры
Университета прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических наук

Внедрение информационной системы «Кодекс» в органах прокуратуры

Прокуроры проводят проверку всех принятых органами государственной власти и органами местного самоуправления нормативных правовых актов. Выявляется значительное количество актов, не соответствующих федеральным законам.

Результаты анализа прокурорской практики по надзору за исполнением законов позволяют сделать вывод о том, что реализация данной функции прокуратуры имеет огромное значение в различных сферах жизнедеятельности, социальный эффект от ее выполнения огромен.

С каждым годом по инициативе прокуроров приводится в соответствие федеральным законодательством все большее количество нормативных правовых актов.

Так, в 2018 г. по сравнению с предыдущими годами (2010–2016¹ гг.) число выявляемых прокурорами незаконных правовых актов выросло (в 2010 г. – 395 686, в 2016 г. – 407 887).

Все большее значение приобретает проведение органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов на основании федеральных законов от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

С учетом активного правотворчества каждого из 85 субъектов Российской Федерации, значительного количества муни-

¹ Форма отчетности ОН с 2017 г. не содержит отдельных данных о количестве выявленных незаконных правовых актов. См.: приказ Генерального прокурора РФ от 28.12.2016 № 828.

ципальных образований, формирующих свою муниципальную правовую базу, решение названных задач, безусловно, требует совершенствования механизмов, методик работы прокуроров с нормативными правовыми актами.

К сожалению, имеют место случаи несвоевременного и поверхностного изучения нормативных правовых актов, ненадлежащего качества актов прокурорского реагирования, запоздалого реагирования на нарушения, которые могли быть устранены при принятии нормативных правовых актов на основании замечаний прокурора¹.

Причины этих недостатков состоят, в частности, в загруженности прокурорских работников и росте числа принимаемых нормативных правовых актов.

Таким образом, в условиях нарастающей потребности в повышении качества прокурорской деятельности, ее оптимизации успешному решению задач обеспечения законности и правопорядка будет способствовать дальнейшее использование современных технологий².

Концепция цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры Российской Федерации до 2025 года³ направлена на совершенствование информационного обеспечения органов и организаций прокуратуры Российской Федерации, активизацию работы по созданию и внедрению новых автоматизированных информационных систем, баз и банков данных и направлена на комплексную оптимизацию деятельности органов.

Один из компонентов современных технологий, используемых в деятельности прокуратуры, – аналитическая информационная система «Правовой анализ нормативных правовых актов» (далее – АИС «Правовой анализ нормативных правовых актов»).

¹ *Иголина Н.А., Какителашвили М.М.* Использование современных технологий в деятельности органов прокуратуры по обеспечению законности правовых актов // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2015. № 4 (48).

² Подробнее см.: *Колесов М.В.* О некоторых путях оптимизации деятельности правоохранительных органов по сбору и обобщению статистической информации // Рос. журн. правовых исслед. 2017. № 3 (12).

³ Утверждена приказом Генерального прокурора РФ от 14.09.2017 № 627.

АИС «Правовой анализ нормативных правовых актов» была разработана по инициативе прокуратуры Псковской области в 2008 г. ЗАО «Информационная компания «Кодекс» (далее – ЗАО «Кодекс»)¹.

На первоначальном этапе работа с названной системой велась только органами прокуратуры Псковской области, причем использование ее сетевой версии как работниками аппарата прокуратуры Псковской области, так и сотрудниками прокуратур городского и районного звена, по информации из прокуратуры, оказалось эффективным.

С целью вовлечения администрации Псковской области и органов местного самоуправления в процесс приведения нормативных правовых актов в соответствие с федеральным законодательством между прокуратурой области и администрацией области заключено соглашение об информационном сотрудничестве, в соответствии с которым прокуратурой Псковской области разработаны технические условия подключения, дальнейшего развития и работы АИС «Правовой анализ нормативных правовых актов», Администрацией Псковской области профинансированы ее установка и техническое обеспечение, а разработчик системы осуществил поставку и обслуживание указанного программного продукта.

С помощью данной системы также выявляется порядка 80% от общего количества пробелов в правовом регулировании, в том числе и коррупциогенных норм в проектах правовых актов.

Учитывая, что аналогичная апробация системы проходит в ряде прокуратур субъектов Российской Федерации, Академией Генеральной прокуратурой Российской Федерации² проанализированы результаты апробирования программы в прокуратурах Московской, Новгородской, Орловской областей и Респуб-

¹ Кебеков Т. Внедрение информационных технологий в организацию прокурорского надзора // Законность. 2010. № 11. С. 13–14; Тимофеев С.В. Новые технологии для осуществления прокурорского надзора // Законность. 2011. № 5. С. 37–38.

² В соответствии с приказом Генерального прокурора РФ от 16.03.2018 № 147 Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации переименована в Университет прокуратуры Российской Федерации.

лики Чувашия, которые свидетельствуют в целом о положительной оценке АИС «Правовой анализ нормативных правовых актов».

С целью апробации данной АИС было издано распоряжение ректора Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации О.С. Капинус от 30.09.2014 № 286/1р «Об организации сотрудничества Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации с ЗАО «Кодекс», создана рабочая группа по тестовой апробации АИС «Правовой анализ нормативных правовых актов».

Методы, используемые при создании и сопровождении системы «Аналитик федерального (регионального) законодательства», по утверждению разработчиков, включают, в частности: интеллектуальную обработку контента, составление «семантического портрета» документов; автоматизированное аннотирование; автоматизированную классификацию; отбор документов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; технологии связи текстов с помощью гиперссылок, а также интеллектуальный поиск документов (лексический анализ запроса; точный или неточный поиск по всему массиву документов и материалов; отбор соответствующих запросу документов и материалов; сортировку документов и материалов согласно релевантности; отображение внутри текстов наиболее соответствующих запросу фрагментов и др.).

Получение текстов нормативных правовых актов для включения в анализ осуществляется на основе различных открытых официальных источников в сети Интернет, а также реестров правовых актов.

Все указанные источники не служат гарантией полноты представления принятых и действующих в конкретный момент времени нормативных правовых актов на территории конкретного субъекта Российской Федерации.

Тем не менее внедрение АИС «Правовой анализ нормативных правовых актов» играет важную роль в деятельности органов прокуратуры по надзору за законностью нормативных

правовых актов. Как достоинство программы следует отметить, что она позволяет обеспечить доступ сотрудников к системе в сети Интернет, развернутой на серверах ЗАО «Кодекс» (без установки на серверы пользователей), а это экономит материальные ресурсы на закупку оборудования, а также работу сотрудников прокуратуры с любого места (как с рабочего, так и в командировке или дома).

Прокурорской практике известны и другие информационные продукты, разработанные в данной сфере. Так, в прокуратуре Новгородской области с 2013 г. в районных и городских прокуратурах области установлен и апробируется программный продукт ООО «Консультант» – информационная база справочной системы Мониторинг Новгородского законодательства.

На совещании по вопросу подведения итогов тестовой программы в Главном управлении по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации сотрудники Академии доложили результаты тестовой апробации программы.

Благодаря успешной апробации в Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации¹, в настоящее время аналогичные программы успешно используются в прокуратурах Республики Татарстан, Чеченской Республики, Ханты-Мансийского автономного округа и ряде других прокуратур субъектов Российской Федерации.

Таким образом, применение современных технологий позволит значительно повысить эффективность прокурорского надзора за законностью правовых актов.

¹ Приказом Генерального прокурора РФ от 06.03.2018 № 123 (в ред. от 16.03.2018 № 146) Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации переименована в Университет прокуратуры Российской Федерации.

А.Л. Коренюк,
старший научный сотрудник
НИИ Университета прокуратуры
Российской Федерации

Подготовка прокурорских работников в рамках реализации Концепции цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры

В современных условиях эффективность работы органов прокуратуры непосредственно связана с поиском и обработкой увеличивающихся объемов нормативной, статистической, оперативной, учетной и иной служебной информации, а также мониторингом информационной медиа- и интернет-среды.

Все это требует не только внедрения новейших программно-аппаратных средств, внесения соответствующих изменений в законодательство, новых подходов к организации деятельности органов прокуратуры, но и решения задач подготовки прокурорских работников к работе в цифровой среде.

Прокурор обязан на уровне уверенного пользователя применять информационно-коммуникационные технологии, исходя из специфики каждой конкретной задачи и ситуации; при реализации всех прокурорских функций умело использовать современные программно-аппаратные средства, автоматизированные информационные системы, предоставляющие информацию в цифровом виде, а также вести профессиональный мониторинг цифровой информационной среды, интерпретируя полученные данные в целях надзорной и иной установленной законом прокурорской деятельности.

При этом необходимо отметить, что реализация «цифровой» специфики в деятельности прокурора сдерживается отставанием от процессов цифровизации действующего законодательства и необходимостью совершенствования нормативной базы цифровой трансформации.

Решение целого ряда проблем в развитии информационных отношений невозможно без применения новейших информационно-коммуникационных технологий в правоохранитель-

ной системе, в том числе и в органах прокуратуры. Очевидно, что в настоящее время их активное использование становится «одним из ключевых направлений максимизации результативности деятельности»¹.

Без внедрения информационных технологий и телекоммуникаций в прокурорскую деятельность невозможно решение задач повышения уровня оперативности при прогнозировании оперативной обстановки, своевременного реагирования на правонарушения, распределения сил и средств в повседневной деятельности, оптимизации управленческой структуры, планирования работы всех служб и оценки результатов их деятельности².

В настоящее время в органах российской прокуратуры активно ведется работа по созданию, развитию и внедрению информационных систем (ИС) во взаимодействии с другими правоохранительными органами для сбора и обработки учетно-регистрационной и статистической информации.

Прокурорские работники используют различного рода автоматизированные информационно-справочные системы (АИСС), информационно-поисковые системы (АИПС), информационные системы (АИС), автоматические банки данных (АБД), а также справочно-правовые системы (СПС «Гарант», «КонсультантПлюс», «Кодекс» и НТЦ «Система»). В меньшей степени они используют экспертные интеллектуальные системы поддержки принятия решений³.

Необходимо отметить, что цифровизация органов прокуратуры Российской Федерации направлена на создание прозрачной информационной среды взаимодействия прокуроров и

¹ Авдеева Е.В., Гордей В.А. Оптимизация деятельности правоохранительных органов в контексте внедрения информационно-коммуникационных технологий // Закон и право. 2018. № 10.

² Колесов М.В. О некоторых путях оптимизации деятельности правоохранительных органов по сбору и обобщению статистической информации. // Рос. журн. правовых исслед. 2017. № 3 (12). С. 237.

³ Рак И.П. Информационные технологии в деятельности правоохранительных органов// Инновационная наука. 2016. № 2-3 (14).

гражданского общества в деле обеспечения результативности прокурорской надзорной деятельности.

В ходе мониторинга интернет-среды прокуроры принимают меры по блокировке интернет-страниц с запрещенной информацией, отслеживают наркоситуацию, пресекают распространение в сети Интернет информации, пропагандирующей «зацепинг» и другие опасные увлечения среди несовершеннолетних, отслеживают сайты по продаже фальсифицированных лекарств, алкоголя, краснокнижных животных, запрещенных орудий лова и т.п.¹

Прокуратура регулярно выступает с инициативами, предлагая, например, запустить круглосуточный дистанционный экологический мониторинг состояния полигонов и их санитарно-защитных зон².

Органами и организациями прокуратуры Российской Федерации, Университетом прокуратуры Российской Федерации (далее – Университет) накоплен определенный опыт по внедрению новых цифровых технологий, который требует постоянного совершенствования подходов к надзорной и иной деятельности с учетом цифровизации и текущих изменений законодательства³.

Цели, заявленные в преамбуле Концепции цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры, предполагают, что она «направлена на комплексную оптимизацию деятельности органов прокуратуры» и «преимущественное использование данных в цифровой форме», что связано с определенными проблемами. Так, в своей деятельности прокуроры чаще всего используют процессуальные и иные документы, статус которых в цифровой форме не всегда определен.

В первом разделе данного документа ставится задача создания «цифровой экосистемы органов прокуратуры», которая помимо собственно цифровой среды, будет включать «также

¹ URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1408958/>

² URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1345528/>

³ *Капинус О.С.* Цифровизация деятельности органов прокуратуры: настоящее и будущее // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2018. № 4 (66).

правила и механизмы взаимодействия между собой органов прокуратуры, граждан, бизнеса, власти, международного сообщества», а также «формирования среды, электронного взаимодействия с учетом потребностей граждан, общества и государственных органов в получении качественных и достоверных сведений».

В связи с этим предстоит не только определить потребности указанных субъектов взаимодействия, которые должны лечь в основу задач «комплексной оптимизации», но и внести соответствующие элементы в систему повышения квалификации и подготовки прокурорских работников.

Концепция нацеливает на достижение в результате внедрения в деятельность органов прокуратуры Российской Федерации информационных технологий максимизации показателей удовлетворенности граждан качеством взаимодействия с прокуратурой. Ориентиром здесь может быть 90%-ная положительная оценка гражданами сайтов государственных услуг, предоставляемых МВД России в сфере информационно-справочной работы, обеспечения БДД, а также миграционным и паспортно-визовым вопросам¹. И в дальнейшем гражданам еще предстоит оценить, вероятно, возможности электронного взаимодействия: направления обращений и жалоб в электронном виде, своевременность реагирования и получения на них ответов, наличие информации на сайтах прокуратур.

С позиции юридической техники представляется не вполне удачным указание на качественные сведения. В этом случае применительно к электронному взаимодействию целесообразно вести речь об оперативно предоставляемой объективной и релевантной информации.

Задача «формирования новой технологической основы для исполнения полномочий органами прокуратуры» требует дальнейшего совершенствования действующего законодательства.

¹ Авдеева Е.В., Гордей В.А. Оптимизация деятельности правоохранительных органов в контексте внедрения информационно-коммуникационных технологий // Закон и право. 2018. № 10. С. 95.

Вместе с тем необходимо отметить, что уже сейчас активно ведется разработка соответствующей методической и технологической (программно-аппаратной части) основы для формирования и развития компетенций сотрудников органов прокуратуры в сфере реализации своих полномочий в условиях цифровой экономики¹.

Приоритетными направлениями целесообразно считать не столько «создание новых информационных ресурсов», как это нередко предлагается в литературе², их в целом, достаточно, а обеспечения их эффективного взаимодействия, включая внедрение систем интеллекта (аналогичных системам поддержки принятия решений), обеспечения актуальности и релевантности информации, оперативного доступа к ней. Здесь следует учитывать не только, а возможно, и не столько «интересы» собственно прокуратуры, сколько оптимизацию информационного межведомственного взаимодействия в рамках правоохранительной системы и готовности кадров прокуратуры работать в этих условиях.

Отдельно следует обозначить надлежащую защиту информации и подготовку сотрудников органов прокуратуры к ее использованию.

Это особенно важно для прокуроров, которые будут реализовывать положения Концепции по «направлению 1. Высокотехнологичный надзор», которое предусматривает формирование на базе «комплексной оптимизации выполнения надзорных функций» единой безопасной цифровой платформы для обеспечения электронного взаимодействия всех органов прокуратуры между собой и с другими государственными органами». «Направление 1» в Концепции представлено весьма широко: от «внедрения современных механизмов и технологий противодействия киберпреступности и правонарушениям в цифровой среде» до «совершенствования правового, научно-методического и

¹ Приказ Генерального прокурора РФ от 21.09.2017 № 627 «Об утверждении Концепции цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры до 2025 года» // URL: <http://genproc.gov.ru/documents/orders/627.pdf>.

² Авдеева Е.В., Гордей В.А. Указ. соч.

организационно-технологического обеспечения автоматизированной оценки качества деятельности правоохранительных органов». Определенные трудности вызывает возможность «повышения эффективности надзора путем внедрения современных и перспективных информационных технологий» обработки первичной информации в надзорной деятельности, «повышение оперативности прокурорского реагирования на нарушения закона, устранение причин и условий, им способствующих».

Реализация Концепции также ставит в числе задач цифровой трансформации «сокращение времени реагирования на поступающие обращения». Этот вопрос уже не требует столь сложного (дорогостоящего) высокотехнологичного решения. В действующей сегодня Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации¹, а также Инструкции по делопроизводству в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации² (п. 2.4.1.2) документы регистрируются в первой половине дня – в день поступления или до 12 часов следующего рабочего дня, а все внутренние документы – в день подписания. Очевидно, что на этапе регистрации «сокращать» нечего. В соответствии с п. 2.5.2 Инструкции руководители структурных подразделений рассматривают поступившие документы до 18 часов текущего рабочего дня, а поступившие позже – до 10 часов следующего. Здесь сроки также предельны и вряд ли могут быть оптимизированы. То же относится и к 3–10-дневным срокам разрешения обращений. Таким образом, необходимость цифровой трансформации может быть обоснована не по всем направлениям деятельности, а лишь там, где есть реальные возможности перевода документооборота «в цифру».

¹ Приказ Генерального прокурора РФ от 29.12.2011 № 45 «Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации».

² Приказ Генерального прокурора РФ от 29.12.2011 № 450 «Об утверждении Инструкции по делопроизводству в органах и организациях прокуратуры Российской Федерации».

Вместе с тем в Приволжской транспортной прокуратуре за счет совершенствования организации и внедрения электронного документооборота срок прохождения обращения от регистрации до исполнителя удалось сократить до одних суток.

Кроме того, необходимо соблюдать известную осторожность и в следующей ситуации. Например, Концепция предполагает возможность «своевременного, в том числе дистанционного, получения объективной, полной и достоверной информации о состоянии законности». О состоянии законности в первую очередь свидетельствуют документы, без которых прокурору сложно вынести процессуальное решение, которое пока, в большинстве случаев, сложно представить по данным, полученным дистанционно.

Совместным приказом от 08.02.2018 № 68/56 Минкомсвязи России и Генпрокуратуры Российской Федерации утвержден паспорт проекта цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры Российской Федерации, который разработан в целях реализации положений Концепции цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры Российской Федерации до 2025 года.

Результаты (чего) 2019–2025 годов, соответствующие контрольные точки, детальный сводный план проекта сформированы на основе утвержденного системного проекта цифровой трансформации органов прокуратуры Российской Федерации.

Сотрудниками Университета совместно с ФГБУ НИИ «Восход» Минкомсвязи России в составе рабочей группы, созданной в соответствии с поручением первого заместителя Генерального прокурора Российской Федерации А.Э. Буксмана от 14.03.2018 № 111-29-2018/Ип2679, был подготовлен том 7 указанного проекта «Человеческий капитал» в системном проекте цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры Российской Федерации, которым предусмотрена реализация комплексной программы по подготовке прокурорских работников в рамках реализации Концепции цифровой трансформации органов и организаций российской прокуратуры.

В данном документе собрана и проанализирована информация о деятельности подразделений Университета прокуратуры Российской Федерации, в основном в плане подготовки кадров для органов прокуратуры; выполнен анализ существующих форм и направлений подготовки кадров и повышения квалификации, профессиональной переподготовки работников прокуратуры; систематизированы основные процессы образовательной деятельности; определены проблемы и потребности процессов образовательной деятельности Университета и органов прокуратуры; сформирована модель непрерывного повышения квалификации работников органов прокуратуры в соответствии с принципами цифровой трансформации; разработаны предложения по организации центров компетенций по направлению «Человеческий капитал» и по разработке сервисов образовательных процессов в интересах цифровой трансформации органов прокуратуры как для работников прокуратуры, так и гражданского общества.

Кроме того, в процессе работы над томом 7 системного проекта определены некоторые нормативные правовые акты, касающиеся деятельности по работе с кадрами, повышению квалификации и профессиональной переподготовки работников прокуратуры, для внесения соответствующих изменений и дополнений по квалификационным характеристикам и закреплению в них компетенций информационной направленности.

В рамках тома 7 системного проекта в 2019 г. предполагается осуществить разработку программы базового обучения в сфере ИКТ, включая обучающие курсы и материалы; требований к сервисам образовательной деятельности; единых требований к программам обучения, предназначенным для работников органов прокуратуры, с применением сервисов образовательной деятельности; новых курсов обучения по вновь определенным компетенциям в составе информационных, справочных и дидактических материалов.

В этом же периоде планируется начать разработку единой образовательной среды (сервисов образовательной деятельности) и провести обучение в соответствии с разработанными

курсами обучения в составе информационных, справочных и дидактических материалов.

В рамках тома 7 системного проекта на период с 2020 по 2021 г. планируется осуществить развитие единой образовательной среды (сервисов образовательной деятельности); разработку новых курсов обучения по вновь определенным компетенциям в составе информационных, справочных и дидактических материалов; проведение обучения в соответствии с разработанными базовой программой и отдельными курсами и программами обучения в составе информационных, справочных и дидактических материалов; сопровождение сервисов образовательной деятельности.

В рамках указанного тома системного проекта на период с 2022 по 2025 г. предполагается выполнение следующего перечня работ: проведение обучения в соответствии с разработанными курсами обучения в составе информационных, справочных и дидактических материалов; разработка новых курсов обучения по вновь определенным компетенциям в составе информационных, справочных и дидактических материалов; сопровождение единой образовательной среды; актуализация и разработка новых сервисов образовательной деятельности в соответствии с развитием единой платформы цифровой трансформации органов прокуратуры; организация технологического центра компетенций программных решений единой образовательной среды; определение потребности и разработка нормативно-справочных и информационных материалов для внешней среды доверия.

В эти же сроки предполагается обеспечить каждому прокурору доступ к сервисам единой образовательной среды через единое рабочее место и окончательное внедрение сервисов образовательной деятельности. Непрерывное образование работников органов прокуратуры Российской Федерации (п. 4 настоящего тома) должно быть реализовано с применением всех видов образовательной деятельности, направленных на получение новых и развитие имеющихся компетенций работников.

Таким образом, подготовка прокурора к работе в цифровой среде должна обеспечить: уверенное использование им стандартных аппаратно-программных средств в объемах, достаточных для выполнения профессиональных обязанностей; формирование устойчивых умений и навыков в работе со всеми видами автоматизированных информационных систем, предоставляющих информацию в цифровом виде; в рамках надзорной деятельности – умение и способность вести мониторинг цифровой информационной среды – интернет-контента, социальных сетей, блогосферы и т.п., собирать, оценивать, обобщать, интерпретировать полученные данные.

Н.А. Чесноков,
заведующий кафедрой
Университета прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат педагогических наук,
доцент

Обучение студентов образовательных организаций прокуратуры в условиях цифровой трансформации органов прокуратуры Российской Федерации

В Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 09.05.2017 № 203, применительно к теме статьи можно выделить следующие национальные интересы в свете общей цели – формирования в Российской Федерации общества знаний:

- а) развитие человеческого потенциала;
- д) повышение эффективности государственного управления, развитие экономики и социальной сферы;
- е) формирование цифровой экономики.

В целях развития информационного общества в Российской Федерации должны быть созданы условия для формиро-

вания пространства знаний и предоставления доступа к нему, развитие механизмов распространения знаний, в том числе и на уровне высшего образования.

Но на практике абитуриенты продолжают часто задавать вопрос: «Где посмотреть информацию о процедуре поступления?»

Согласно п. 2.22 Положения о приемной комиссии федерального государственного казенного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации», утвержденного приказом ректора Академии от 31.01.2012 № 15 (с изм. и доп.), информация о количестве поданных заявлений, в том числе полный пофамильный перечень лиц, подавших заявление, представлена по каждому направлению подготовки, или по укрупненным группам направлений подготовки (специальностей), или по институту, или по Университету прокуратуры Российской Федерации (далее – Университет) в целом с выделением форм получения образования отдельно на места в рамках КЦП и на места по договорам с оплатой стоимости обучения и размещена на официальном сайте вуза и на информационном стенде Приемной комиссии Университета. Данная информация представлена не только в Университете и его филиалах, но и в институтах прокуратуры Российской Федерации в составе Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовская государственная юридическая академия» и Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Уральский государственный юридический университет», а также на сайтах Московского и Санкт-Петербургского государственных университетов, где осуществляется подготовка кадров для органов прокуратуры Российской Федерации.

Информация о количестве поданных заявлений, в том числе полный пофамильный перечень лиц, подавших заявление

не только на официальных сайтах образовательных организаций высшего образования, но и в Федеральной информационной системе обеспечения проведения государственной итоговой аттестации обучающихся, освоивших основные образовательные программы основного общего и среднего общего образования, и приема граждан в образовательные организации для получения среднего профессионального и высшего образования и региональных информационных системах обеспечения проведения государственной итоговой аттестации обучающихся, освоивших основные образовательные программы основного общего и среднего общего образования (ФИС ГИА и приема), составляют «Учет контингента обучающихся», созданного комплекса информационных систем, предназначенных для учета контингента обучающихся в образовательных организациях различного типа, взаимосвязанных с информационными системами органов государственной власти и государственных внебюджетных фондов, содержащих персональные данные несовершеннолетних, функционирующего в рамках деятельности «Информатизации госорганов».

В свою очередь, цифровая трансформация органов и организаций прокуратуры Российской Федерации представляет собой мероприятия по цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры, которые включены в федеральный проект «Цифровое государственное управление» национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» и направлены на обеспечение высокотехнологичного надзора в деятельности органов прокуратуры, координацию правоохранительных органов Российской Федерации с использованием цифровых технологий, а также функционирование современных автоматизированных рабочих мест и сервисов работы с цифровыми данными на базе защищенной катастрофоустойчивой инфраструктуры Генеральной прокуратуры Российской Федерации¹.

В целях совершенствования информационного обеспечения органов и организаций прокуратуры Российской Федера-

¹ URL: <https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/842/> (дата обращения: 10.05.2019).

ции (далее – органы прокуратуры), определения основных приоритетов и принципов его развития, активизации деятельности в области информатизации была утверждена Концепция цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры Российской Федерации до 2025 года¹, направленная на комплексную оптимизацию деятельности органов прокуратуры в целях: преимущественного использования данных в цифровой форме; формирования среды электронного взаимодействия с учетом потребностей граждан, общества и государственных органов в получении качественных и достоверных сведений; развития цифровой инфраструктуры на основе применения российских информационно-телекоммуникационных технологий и формирования новой технологической основы для исполнения полномочий органами прокуратуры; создания методической и технологической основы для формирования и развития компетенций сотрудников органов прокуратуры в области реализации своих полномочий в условиях цифровой экономики.

Организационно-правовое обеспечение механизма реализации Концепции формирования нормативной базы компонентов образовательных программ образовательных организаций органов прокуратуры, критически важных для цифровой экономики, включая стандарты и государственные требования, а также примерные программы. При этом ожидаемые результаты и основные показатели реализации Концепции предусматривают значение показателя «Доля работников органов прокуратуры, прошедших переобучение в соответствии с требованиями цифровой трансформации в рамках дополнительного образования» к 2025 г., равное 70%.

Стоит отметить, что, несмотря на закрепленные показатели реализации Концепции, которые предусматривают переобучение в рамках дополнительного образования, в Университете на уровне высшего образования предусмотрена подготовка студентов к работе в органах прокуратуры с учетом требований цифровой трансформации.

¹ Приказ Генерального прокурора РФ от 14.09.2017 № 627 «Об утверждении Концепции цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры до 2025 года».

В настоящее время в рамках реализуемых в Университете программ высшего образования уровней бакалавриата и специалитета (магистратуры) студентами изучаются следующие дисциплины: «Информационные технологии в юридической деятельности», «Правовая статистика», «Прикладная прокурорская статистика», «Правовая статистика в прокурорской деятельности», «Информационные технологии в прокурорской деятельности».

При этом изучение основных образовательных программ высшего образования ряда вузов, осуществляющих подготовку специалистов для органов прокуратуры Российской Федерации, показывает отсутствие большинства предметов из указанного списка. Этот факт отрицательно сказывается на компетентности выпускников в вопросах использования информационных технологий в прокурорской деятельности, особенно в вопросах статистического учета показателей работы органов прокуратуры.

Выпускникам уже сегодня крайне необходимы знания по вопросам функционирования и эксплуатации современных информационных технологий, применяемых в органах прокуратуры. Так, в своей статье начальник Главного управления правовой статистики и информационных технологий Генеральной прокуратуры Российской Федерации О.А. Инсаров и заведующий отделом Университета Б.В. Андреев, рассматривая вопросы безопасности платформы цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры Российской Федерации, отмечают, что сегодня проводятся работы по организации доступа к информационным ресурсам Счетной палаты Российской Федерации, организовываются сервисы для граждан, которые обеспечивают возможность записи на прием и подачи заявлений с использованием Единого портала государственных услуг, запланированы работы по интеграции ФГИС ЕРП с Государственной автоматизированной системой «Управление». Проводятся мероприятия по организации доступа прокуроров к специальным учетам МВД России¹.

¹ *Инсаров О.А., Андреев Б.В.* Безопасность платформы цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры Российской Федерации // Вестн. Ун-та прокуратуры Рос. Федерации. 2019. № 1 (69). С. 12.

В своей работе Э.В. Талапина поясняет, что процесс трансформации государственного управления «оттеняет» формирование информационного общества – феномен на первый взгляд, скорее, технологический, нежели политический или правовой. Но, происходя в обществе, электронная, или цифровая, революция изменяет все общественные институты, в том числе само государственное управление¹.

Учитывая потребности выпускников в знаниях в области информационных технологий, в Университете реализуется следующая последовательность прохождения дисциплин изучаемого профиля (см. таблицу).

**Последовательность прохождения дисциплин,
формирующих компетенции, необходимые в условиях
цифровой трансформации органов прокуратуры
Российской Федерации**

Уровень образования	Курс	Дисциплина	Общий объем дисциплины, в акад. час.
Бакалавриат	1 курс	Информационные технологии в юридической деятельности	108
	2 курс	Правовая статистика	72
	4 курс	Прикладная прокурорская статистика	72
	4 курс	Информационные технологии в прокурорской деятельности	72
Специалитет	1 курс	Информационные технологии в юридической деятельности	108
	2 курс	Правовая статистика	72
	5 курс	Прикладная прокурорская статистика	72
	5 курс	Информационные технологии в прокурорской деятельности	72
Магистратура	1 курс	Правовая статистика в прокурорской деятельности	72

¹ Талапина Э.В. Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект): монография. М.: Юриспруденция, 2015. С. 3.

В заключение стоит отметить, что цифровая экономика Российской Федерации – это платформа, на которой создается новая модель взаимодействия между бизнесом, властью, экспертным и научным сообществами для повышения конкурентоспособности России на глобальном уровне. Роль прокуратуры Российской Федерации в этом процессе весьма велика, а подготовка кадров должна соответствовать современным требованиям.

Модель подготовки в Университете не окончательна и находится в динамическом развитии.

М.М. Шакирьянов,
заведующий кафедрой
Казанского юридического института
(филиала) Университета прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических наук, доцент

М.А. Гаврилов,
старший преподаватель кафедры
Казанского юридического института
(филиала) Университета прокуратуры
Российской Федерации

**К вопросу о доступе граждан к правосудию
с использованием государственной автоматизированной
системы правовой статистики**

Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 14.09.2017 № 627 утверждена Концепция цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры Российской Федерации до 2025 года.

Объектом использования информационных технологий становятся различные сферы деятельности, в том числе и уголовно-процессуальные правоотношения.

Одно из основных направлений цифровой трансформации органов прокуратуры – создание среды доверия, а именно развитие цифровых сервисов для граждан и бизнеса в целях обеспечения открытости, доступности и достоверности данных. В частности, должен обеспечиваться доступ граждан и организаций к информации, непосредственно затрагивающей их права и свободы. По нашему убеждению, оперативный доступ гражданина к сведениям о ходе и результатах доследственной проверки по его сообщению о преступлении будет способствовать повышению уровня общественного контроля за деятельностью правоохранительных органов в целом.

В соответствии с приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 18.01.2016 № 18 «О проведении опытной эксплуатации государственной автоматизированной системы правовой статистики» деятельность этой автоматизированной системы реализуется в пилотной зоне, в которую вошли более двух десятков прокуратур субъектов. Теперь прокуроры пилотной зоны при надзоре получили возможность в режиме реального времени отслеживать регистрацию сообщений о преступлениях и принятие по ним решений. Также прокурор может в режиме реального времени получить информацию о расследуемом уголовном деле, включая сведения о движении уголовного дела и основных принятых по делу процессуальных решениях. Несомненно, наличие таких возможностей важно для эффективного прокурорского надзора.

В контексте создания среды доверия и развития цифровых сервисов для граждан уместно рассмотреть идею предоставления им персональной информации о результатах деятельности органов предварительного расследования при помощи ГАС ПС.

Традиционно большинство нарушений закона органами предварительного расследования допускается в процессе учета, регистрации и рассмотрения сообщений о преступлениях. Так, в 2018 г. прокурорами в Российской Федерации выявлено 5 159 080 нарушений закона, допущенных на досудебной стадии

уголовного судопроизводства, из них 3 730 794 в сфере учета, регистрации и рассмотрения сообщений о преступлениях¹.

Если анализировать работу органов прокуратуры по рассмотрению обращений участников уголовного судопроизводства, то мы увидим, что большинство жалоб граждан и юридических лиц касается вопросов деятельности органов следствия и дознания по рассмотрению сообщений о преступлениях. Так, в 2018 г. органы прокуратуры Российской Федерации разрешили 249 401 жалобу по вопросам следствия и дознания и почти в два раза больше (425 580) жалоб в связи с ненадлежащим рассмотрением сообщений о преступлениях².

Необходимо отметить, что значительная часть жалоб касается вопросов неуведомления или несвоевременного уведомления сотрудниками правоохранительных органов заявителей о результатах рассмотрения сообщений о преступлениях. Также распространена ситуация, когда в прокуратуру поступает жалоба на постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, вынесенное должностным лицом органа предварительного расследования, которое ранее отменено прокурором в ходе надзора за законностью принимаемых решений об отказе в возбуждении уголовного дела. Однако лицо, обращающееся с такой жалобой, не осведомлено о принимаемых процессуальных решениях по его сообщению о преступлении.

Заявитель не всегда может получить достоверную информацию о ходе рассмотрения его сообщения о преступлении, даже явившись в правоохранительный орган: должностное лицо, которому поручена проверка, может отсутствовать на рабочем месте; материал проверки может находиться у руководства и т.п. Следствием этого является снижение уровня доверия населения к работе правоохранительных органов, низкая оценка ее эффективности.

Внедрение цифровых технологий может значительно упростить процедуру уведомления гражданина о деятельности

¹ Данные официального сайта Генеральной прокуратуры РФ: URL: <https://www.genproc.gov.ru/stat/data/1548464/> (дата обращения: 15.05.2019).

² Данные официального сайта Генеральной прокуратуры РФ: URL: <https://www.genproc.gov.ru/stat/data/1548464/> (дата обращения: 15.05.2019).

органов предварительного расследования по рассмотрению его сообщения о преступлении. Портал ГАС ПС содержит полные сведения о каждом сообщении о преступлении, зарегистрированном в любом органе предварительного расследования, подключенном к этой системе. В ближайшее время ГАС ПС будет функционировать на всей территории страны. Каждому зарегистрированному в ГАС ПС сообщению о преступлении присваивается уникальный номер. Это обстоятельство предопределяет возможность предоставления заявителю технических сервисов для доступа к содержащейся в ГАС ПС информации о рассмотрении поступившего от него сообщения о преступлении.

Согласно Временной инструкции о порядке учета сообщений о преступлениях, состояния преступности, раскрываемости преступлений, состояния и результатов следственной работы в пилотной зоне государственной автоматизированной системы правовой статистики, утвержденной приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 18.01.2016 № 18, по мере поступления данных об организации проверки сообщения о преступлении и принятых решениях уполномоченное должностное лицо вносит их в систему ГАС ПС.

При реализации предлагаемых нами решений гражданин сможет в режиме онлайн проверить, зарегистрировано ли его сообщение о преступлении, какому должностному лицу поручена доследственная проверка, продлевается ли срок этой проверки. А самое главное, заявитель сможет получить сведения о результатах доследственной проверки и узнать, согласился ли надзирающий прокурор с принятым решением.

Повысить эффективность работы ГАС ПС позволило бы сопровождение информации электронными копиями постановлений, вынесенных должностными лицами, проводящими доследственную проверку, а также надзирающим прокурором. Наличие возможности у заявителя в кратчайшие сроки получить процессуальный документ, вынесенный по его сообщению о преступлении, играет важную роль в повышении уровня удовлетворенности граждан работой правоохранительных органов.

Если гражданин имеет возможность оперативно получить копию постановления об отказе в возбуждении уголовного дела

(в электронном виде), то он сможет обжаловать его в порядке ст. 124 УПК РФ еще в то время, когда материал проверки находится у прокурора. Прокурор же, в свою очередь, проверяя законность принятого решения, сможет учесть доводы такой жалобы. Это исключит излишнюю волокиту с повторным запросом материала проверки из органа предварительного расследования и повторной проверки прокурором принятого процессуального решения.

Такие возможности ГАС ПС существенно снизят количество жалоб, поступающих в органы прокуратуры по вопросам неуведомления или несвоевременного уведомления заявителей о принятых процессуальных решениях со стороны органов предварительного расследования. Также уменьшатся случаи обжалования процессуальных решений, которые ранее отменены надзирающим прокурором. Права граждан на доступ к правосудию будут обеспечиваться более эффективно.

Возникает вопрос о том, к какой информационной системе должен обращаться заявитель для получения интересующих его сведений. Это могут быть сервисы правоохранительного органа, принявшего сообщение о преступлении, либо Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций). В рассматриваемых случаях потребуется обеспечить техническое взаимодействие этих внешних информационных систем с ГАС ПС. Однако, на наш взгляд, менее трудоемким является вариант надления необходимым функционалом уже существующего портала ГАС ПС с возможностью получения гражданами необходимых сведений через сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Дело в том, что портал ГАС ПС содержит сведения по сообщениям о преступлениях, поступивших и рассмотренных во всех правоохранительных органах, что позволит гражданину получить интересующую его информацию даже в случае направления сообщения о преступлении по территориальности или подследственности.

В.Н. Шиханов,
доцент кафедры
Иркутского юридического института
(филиала) Университета прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических наук, доцент

**Концепция цифровой трансформации органов
и организаций прокуратуры России
в представлениях работников прокуратуры
городского, районного звена: некоторые наблюдения**

Цифровая трансформация органов и организаций прокуратуры – мера не просто своевременная, но даже крайне необходимая. Современная организация работы в условиях накопления огромного массива разноформатной информации, увеличения требований к скорости и точности принимаемых решений, требований общества к качеству деятельности органов государственной власти вызвала серьезную нагрузку на сотрудников. Анализ Концепции цифровой трансформации позволяет предположить, что реализация запланированных мероприятий должна вывести органы и организации прокуратуры на качественно новый уровень работы, существенно повысить эффективность прокурорского надзора.

Вместе с тем на пути реализации Концепции имеется ряд проблем, требующих внимания и решения. Очевидно, что цифровая трансформация не может проходить абсолютно гладко: органам и организациям прокуратуры России не у кого полностью перенять такой опыт (ввиду специфики национальной системы органов государственной власти, полномочий, отсутствия готовых программных решений). Более того, переход на новые стандарты работы происходит без отрыва от производства – подобно модернизации работающего двигателя.

Однако есть и другая сторона медали – так называемое сопротивление системы (по терминологии философов, социологов). Результаты опросов слушателей курсов повышения ква-

лификации и профессиональной переподготовки в Иркутском юридическом институте (филиале) Университета прокуратуры Российской Федерации позволяют утверждать, что работники органов прокуратуры городского и районного звена с большим вниманием и настороженностью относятся к Концепции цифровой трансформации. Это недоверие связано с несколькими обстоятельствами.

В первую очередь следует назвать сомнения в том, что вышестоящие звенья системы органов прокуратуры откажутся от бумажных вариантов документов. Даже сейчас в регионах, где проходит опытная эксплуатация ГАС ПС, требуется распечатывать и хранить в таком виде статистические карточки форм «ГП». Нередко это требование распространяется и на электронные журналы – их также нужно иметь в распечатанном виде.

В таких условиях любые планы введения новых электронных баз данных и журналов вызывают у сотрудников опасения, что это станет дополнительной нагрузкой, когда нужно все выполнять и «по-старому», и «по-новому» одновременно. В условиях такой нагрузки сейчас работают органы прокуратуры в регионах, где проводится опытная эксплуатация ГАС ПС.

Другая проблема – вопрос стабильности работы модулей ГАС ПС, а также подход к программным решениям. В частности, в работе периодически происходят сбои, имеются сложности и в координации с электронными подписями органов предварительного расследования. Сложной задачей оказалась «подгрузка» сведений из судов: во многих регионах реализовать запланированные мероприятия с подразделениями судебного департамента в полной мере пока не удалось. Более того, для «подгрузки» карточки по форме «8-ГП» в базу ГАС ПС работнику прокуратуры требуется совершить порядка 26 манипуляций, предусмотренных программой.

Усугубляет ситуацию аппаратная часть. Запущенная ЕЗСПД отличается недостаточно высокими показателями скорости – для ряда районов она стала в десять раз ниже, чем была ранее без ЕЗСПД (в пределах 10 Мбит в секунду). Имеющиеся компьютеры по производительности не отвечают ожиданиям и

поставленным задачам, поскольку с трудом работают с ГАС ПС. В результате обработка статистических карточек форм «ГП» и их выгрузка оказались длительной процедурой, отнимающей до половины рабочего времени. Зачастую самую выгрузку пакетов электронных статистических документов предпочитают проводить в ночное время, так как днем скорость сети весьма низкая и устойчивой связи с сервером нет.

Контраст в этом плане весьма наглядный: в быту работники органов прокуратуры пользуются гораздо более продвинутыми технологиями и решениями, нежели на службе. Для примера можно сравнить время, которое будет затрачено на выяснение температуры в рабочих помещениях органов прокуратуры в пределах одного субъекта Российской Федерации: с применением современных правил документооборота, с одной стороны, и с помощью мессенджера WhatsApp – с другой.

С точки зрения организации работы у многих сотрудников формируется ожидание такой ситуации, когда на каждое подразделение органов прокуратуры будет приходиться один компьютер со специальным программным обеспечением, на котором работникам нужно будет в порядке очереди выполнять задачи по заполнению электронных учетных форм, проверке статистических карточек, подготовке отчетов.

Разумеется, при наличии названных проблем система ГАС ПС обладает целым рядом достоинств – работники органов прокуратуры городского и районного звена их отмечают.

По всей видимости, для реализации Концепции необходимо уделять существенное внимание каналам обратной связи. К слову сказать, филиалы Университета прокуратуры Российской Федерации в настоящее время не подключены к ГАС ПС, не используют ЕЗСПД и не оснащаются разрабатываемыми сейчас программными решениями. Соответственно, возможности обучения прокурорских работников использованию современных информационных технологий или даже возможности наглядного ознакомления их с ходом реализации Концепции, с опытными образцами специальных программ недостаточны.

Сами же работники органов прокуратуры районного и городского звена ожидают решений, которые снизят нагрузку, связанную с обработкой внеплановых запросов, значительно упростят документооборот, а также автоматизируют анализ больших массивов информации и составление отчетов. При этом существенное значение ими придается качеству и скорости каналов связи, производительности рабочих компьютеров и налаживанию электронного взаимодействия с поднадзорными органами.

Содержание

<i>Лихачева Е.Ю.</i> Предисловие.....	3
<i>Шекк А.В.</i> Меры по реализации мероприятий Концепции цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры в рамках национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации».....	6
<i>Ямщикова С.С.</i> Внедрение в деятельность органов прокуратуры специального программного обеспечения государственной автоматизированной системы правовой статистики в части модуля «Учет работы прокуроров».....	13
<i>Лихачёва Е.Ю., Мелодиев А.А.</i> Некоторые вопросы документооборота в условиях развития информационно-коммуникационных технологий.....	17
<i>Колесов М.В.</i> Цифровая трансформация – основной вектор оптимизации деятельности правоохранительных органов	30
<i>Таболкина К.А.</i> К вопросу о создании единой межведомственной цифровой онлайн-платформы для работы с единым электронным делом.....	34
<i>Хатов Э.Б.</i> Перспективы информационно-аналитической деятельности прокуратуры в условиях цифровой трансформации.....	38
<i>Какителашвили М.М.</i> Внедрение информационной системы «Кодекс» в органах прокуратуры.....	45
<i>Коренюк А.Л.</i> Подготовка прокурорских работников в рамках реализации Концепции цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры	50
<i>Чесноков Н.А.</i> Обучение студентов образовательных организаций прокуратуры в условиях цифровой трансформации органов прокуратуры Российской Федерации.....	59

<i>Шакирьянов М.М., Гаврилов М.А.</i> К вопросу о доступе граждан к правосудию с использованием государственной автоматизированной системы правовой статистики.....	65
<i>Шиханов В.Н.</i> Концепция цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры России в представлениях работников прокуратуры городского, районного звена: некоторые наблюдения.....	70

**Реализация Концепции цифровой трансформации
органов и организаций прокуратуры
в современных условиях**

*Сборник материалов круглого стола
(Москва, 11 июня 2019 г.)*

Подписано в печать 20.12.2019. Формат 60x90/16. Печ.л. 4,75.
Тираж 200 экз. Заказ 51.

Университет прокуратуры Российской Федерации
123022, Москва, ул. 2-я Звенигородская, 15.